



EUROPAISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen
an Kreditinstitute im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer
Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die
Eigenmitteluntergrenze (Output Floor)**

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen
an Kreditinstitute im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer
Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die
Eigenmitteluntergrenze (Output Floor)**

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2013/36/EU

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Als Reaktion auf die Finanzkrise leitete die EU eine umfassende Reform des Aufsichtsrahmens für Banken ein, um die Widerstandsfähigkeit des EU-Bankensektors zu erhöhen. Zu den Hauptelementen der Reform gehörte die **Umsetzung der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vereinbarten internationalen Standards**, insbesondere der sogenannten „Basel-III-Reform“. Dank dieser Reform war der EU-Bankensektor bei Einsetzen der COVID-19-Krise in resilenter Verfassung. Doch wenngleich die Eigenkapitaldecke der EU-Banken im Durchschnitt insgesamt zufriedenstellend ist, sind einige Probleme, die im Zuge der Finanzkrise erkannt wurden, doch weiterhin ungelöst. So bleiben insbesondere zwei Hauptprobleme. Erstens werden die Risiken, denen die Banken ausgesetzt sind, durch die Standardverfahren für die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen der Banken (die sogenannten „Standardansätze“), nicht ausreichend abgebildet (d. h. die Methoden sind nicht risikosensibel genug), was zu inadäquate (entweder zu hohen oder zu niedrigen) Eigenkapitalanforderungen führt. Dies kann sich wiederum negativ auf die Tätigkeiten der Banken niederschlagen. Zweitens ergeben sich bei den ausgefeilten Methoden, die vor allem Großbanken anwenden dürfen (den sogenannte „internen Modellansätzen“), sehr unterschiedliche Eigenkapitalanforderungen für ähnliche oder gar identische Risiken. Dies erschwert den Vergleich der Eigenkapitalquoten zwischen den Banken, untergräbt das Vertrauen in diese Quoten und somit auch das Vertrauen in die Banken, die interne Modelle verwenden. Hinzu kommt, dass für bestimmte Arten von Vermögenswerten nicht genügend Daten von ausreichend hoher Qualität vorliegen, um eine zuverlässige und robuste Modellierung der Eigenkapitalanforderungen zu ermöglichen. Verwenden Banken für diese Vermögenswerte interne Modelle, fehlt es ihnen möglicherweise an ausreichend Kapital, um die damit verbundenen Risiken zu decken.

Abgesehen davon, dass diese Schwachstellen behoben werden müssen, indem die nach der Krise auf internationaler Ebene vereinbarte Reform vollendet wird, birgt auch der Übergang zu einer nachhaltigeren Wirtschaft für die Banken Risiken, die sie angemessen steuern müssen, um die Finanzstabilität zu gewährleisten. In der Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen wurde betont, dass Klima- und Umweltrisiken besser in den EU-Aufsichtsrahmen integriert werden müssen. Die derzeitigen rechtlichen Anforderungen allein reichen nicht aus, um Anreize für ein **systematisches und übereinstimmendes Management von Umwelt-, Sozial- und Governance-Risiken (ESG-Risiken)** durch die Banken zu setzen.

Ein weiterer Handlungsschwerpunkt ist die ordnungsgemäße Durchsetzung der Aufsichtsvorschriften. Hierbei kommt den Aufsichtsbehörden eine zentrale Rolle zu. Dementsprechend müssen die Aufsichtsbehörden über die nötigen Instrumente und Befugnisse verfügen (z. B. die Befugnis, Banken und deren Tätigkeiten zuzulassen, die Eignung ihrer Geschäftsführung zu überprüfen oder Regelverstöße zu ahnden). Auch wenn die EU-Rechtsvorschriften ein Mindestmaß an Harmonisierung gewährleisten, sind die Aufsichtsinstrumente und -verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten doch sehr unterschiedlich. Diese **zerklüftete Regulierungslandschaft bei bestimmten Aufsichtsbefugnissen und -instrumenten und deren Anwendung** in den Mitgliedstaaten untergräbt die Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt und zieht die solide und umsichtige Führung von EU-Banken und deren Beaufsichtigung in Zweifel. Besonders akut ist dieses Problem im Kontext der Bankenunion. Die Unterschiede zwischen 19 verschiedenen Rechtssystemen hindern den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus daran, seine Aufsichtsfunktionen wirksam und effizient wahrzunehmen. Darüber hinaus müssen grenzübergreifend

tätige Bankengruppen bei ein und demselben aufsichtlichen Sachverhalt mehrere unterschiedliche Verfahren einhalten, was ihre Verwaltungskosten ungebührlich in die Höhe treibt.

Ein weiteres wichtiges Instrument ist die Marktdisziplin. Damit die Anleger ihre Funktion als Beobachter des Bankenverhaltens erfüllen können, brauchen sie Zugang zu den nötigen Informationen. Die derzeitigen **Schwierigkeiten beim Zugang zu aufsichtlichen Informationen** hindern die Marktteilnehmer daran, auf die nötigen Informationen über die aufsichtliche Lage von Banken zuzugreifen. Dies beeinträchtigt in letzter Konsequenz die Wirksamkeit des Bankenaufsichtsrahmens und könnte Zweifel an der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors aufkommen lassen, insbesondere in Stressphasen.

Was soll erreicht werden?

Mit dieser Initiative werden zwei übergeordnete Ziele verfolgt: Zum einen soll zur Finanzstabilität beigetragen werden und zum anderen zu einer beständigen Finanzierung der Wirtschaft im Kontext der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Krise. Dies lässt sich in mehrere Einzelziele auffächern:

- i) Stärkung des risikobasierten Eigenkapitalrahmens, ohne dass sich die Eigenkapitalanforderungen insgesamt signifikant erhöhen,
- ii) stärkerer Fokus auf ESG-Risiken im Aufsichtsrahmen,
- iii) weitere Harmonisierung der Aufsichtsbefugnisse und -instrumente sowie
- iv) Senkung der Verwaltungskosten, die den Banken für Offenlegungen entstehen, und besserer Zugang zu den Aufsichtsdaten von Banken.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich besser auf Unionsebene als durch verschiedene nationale Vorstöße erreichen, da es um Anpassungen und Aktualisierungen bestehender EU-Vorschriften geht. Die geschilderten Probleme und Grundursachen sind in allen Mitgliedstaaten gleich, und etwaige Unterschiede sind durch das Verhalten und das Geschäftsmodell einzelner Banken, nicht aber durch deren Standort in der Union bedingt.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Basisszenario. Das Basisszenario besteht in der unveränderten Beibehaltung der gegenwärtigen Vorschriften.

Politikoptionen. In der Folgenabschätzung werden die folgenden grundlegenden Politikoptionen geprüft:

- Im Hinblick auf die Verbesserung des derzeitigen Aufsichtsrahmens für die Berechnung risikobasierter Eigenkapitalanforderungen werden die folgenden Optionen betrachtet: 1.) Umsetzung der letzten noch ausstehenden Elemente der Basel-III-Reform, getreu der auf internationaler Ebene erzielten Vereinbarung; 2.) Umsetzung mit gewissen Anpassungen, um EU-Besonderheiten Rechnung zu tragen, und 3.) Umsetzung mit Anpassungen und mit den als Reaktion auf die COVID-19-Krise eingeführten Übergangsregelungen (bevorzugte Option).
- Im Hinblick auf die **gezielte Erfassung von ESG-Risiken im Aufsichtsrahmen** werden die folgenden Optionen betrachtet: 1.) Einführung von Maßnahmen für ein besseres Management von ESG-Risiken durch Banken (bevorzugte Option) und 2.) Anpassung der

Mindestkapitalanforderungen, um ESG-Risiken abzubilden.

- Im Hinblick auf eine **konsistenter Anwendung der Aufsichtsbefugnisse** werden die folgenden Optionen betrachtet: 1.) Präzisierung und Ergänzung gewisser Bestimmungen über die Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse unter Erhaltung weitreichender Flexibilität für die Mitgliedstaaten und 2.) stärkere Harmonisierung der Bestimmungen über die Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse durch Eingrenzung der Flexibilität für die Mitgliedstaaten (bevorzugte Option). Im Hinblick auf die **Senkung der Offenlegungskosten und einen besseren Zugang des Marktes zu bankaufsichtlichen Informationen** werden die folgende Optionen betrachtet: Verpflichtung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zur Bereitstellung eines einheitlichen elektronischen Zugangs 1.) ausschließlich zu den quantitativen Offenlegungen von Banken in der EU oder 2.) auch zu qualitativen Offenlegungen (bevorzugte Option).

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Insgesamt sind sich die Interessenträger einig, dass die letzten Elemente der Basel-III-Reform umgesetzt werden müssen, doch beim „Wie?“ gehen die Meinungen auseinander. Die Aufsichtsbehörden vertreten eine konservative Haltung und befürworten eine wortgetreue Umsetzung der Standards, während sich die Finanzbranche dafür ausspricht, die Standards in einigen Aspekten anzupassen und die Auswirkungen der Reform über mehrere Jahre zu strecken.

Die meisten Interessenträger (Banken, Aufsichtsbehörden, Zivilgesellschaft) erkennen an, dass die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Banken ESG-Risiken widerspiegeln müssen, und viele sind der Meinung, dass jede Änderung der Eigenkapitalanforderungen solide Belege für die Risikounterschiede auf Basis von ESG-Faktoren voraussetzt. Diese Belege liegen aus ihrer Sicht aber noch nicht vor.

Die Standpunkte der Aufsichtsbehörden und Banken zu möglichen Änderungen am Instrumentarium für die Aufsicht und am Rahmen für die Fit-and-proper-Bewertung sind weitgehend von ihrer aktuellen Praxis geprägt, insgesamt aber befürwortend.

Auch der Vorstoß zur Zentralisierung von aufsichtlicher Berichterstattung und Offenlegung findet alles in allem Zuspruch: Die Mehrheit der Branchenvertreter unterstützt diesen Ansatz, während die Aufsichtsbehörden auf die Notwendigkeit hinweisen, keine falschen Erwartungen dahingehend zu wecken, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) für die Qualität der von den Banken offengelegten Informationen verantwortlich sei.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option, d. h. die Umsetzung der letzten Elemente der Basel-III-Reform, würde den Aufsichtsrahmen für Banken verlässlicher und belastbarer und damit den EU-Bankensektor widerstandsfähiger machen. Dies würde sich mittel- bis langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum in der EU auswirken. Insbesondere würden die Reformen die Schwere künftiger Konjunkturabschwünge mildern, da sowohl die Wahrscheinlichkeit als auch die Intensität künftiger Bankenkrisen abnähme.

Darüber hinaus würden die weiteren Anpassungen des Aufsichtsrahmens i) sicherstellen helfen, dass die Banken in der EU den Übergang zu einer nachhaltigeren Wirtschaft richtig managen, ii) die Anwendung des einheitlichen Regelwerks erleichtern und iii) den Verwaltungs- und Compliance-Aufwand für Banken

und Aufsichtsbehörden verringern.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Wird die bevorzugte Option umgesetzt und werden alle vorgeschlagenen Maßnahmen berücksichtigt, dürften sich die Mindestkapitalanforderungen der Banken in der EU nach dem geplanten Übergangszeitraum auf lange Sicht (bis 2030) im gewichteten Durchschnitt um +6,4 % bis +8,4 % erhöhen. Mittelfristig (2025) dürfte der Anstieg zwischen +0,7 % und +2,7 % ausmachen.

Nach Schätzungen der EBA könnte dies eine begrenzte Zahl von EU-Großbanken (10 von 99 Banken in der Stichprobe) veranlassen, sich kollektiv zusätzliches Kapital zu beschaffen (weniger als 27 Mrd. EUR für alle 10 Banken zusammen), um die neuen Mindestkapitalanforderungen im Rahmen der bevorzugten Option zu erfüllen. Zur Einordnung: Die 99 in der Stichprobe enthaltenen Banken (auf die 75 % des gesamten Bankenvermögens in der EU entfallen) hielten Ende 2019 einen Gesamtbetrag von 1414 Mrd. EUR an gesetzlichem Eigenkapital und erzielten 2019 zusammengenommen 99,8 Mrd. EUR Gewinn.

Zwar entstünden den Banken durch die Umsetzung der Vorschriftenänderungen einmalige Verwaltungs- und Betriebskosten, doch dürften die wiederkehrenden Kosten im Vergleich zu heute durch die Vereinfachungen, die mit mehreren bevorzugten Optionen verbunden sind, (z. B. Abschaffung interner Ansätze) sinken.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die bestehenden Maßnahmen, die darauf abzielen, jegliche Auswirkungen auf die Kreditvergabe an KMU so gering wie möglich zu halten, würden durch die bevorzugten Politikoptionen bestätigt. Auch sind keine Maßnahmen vorgesehen, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Kreditvergabe an KMU hätten. Letztlich könnten die bevorzugten Optionen, die auch Maßnahmen zur Senkung der Befolgungskosten für Banken, insbesondere für kleinere und weniger komplexe Banken, beinhalten, die Kreditkosten für KMU sogar senken, wenn die Kostensenkungen weitergegeben werden.

Auch wenn die Reform die Kosten für einige Banken in der EU kurzfristig erhöhen könnte, würden diese mittel- bis langfristig gegenüber wirtschaftlichen Schocks widerstandsfähiger, sodass die Anleger dem EU-Bankensektor wieder mehr Vertrauen entgegenbrächten. Dies wiederum würde ihre Finanzierungskosten senken und die EU-Banken damit gegenüber ihren internationalen Konkurrenten wettbewerbsfähiger machen.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Mit nennenswerten Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden ist nicht zu rechnen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es sind keine anderen nennenswerten Folgen zu erwarten.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugten Optionen beinhalten Maßnahmen, die als unbedingt notwendig erachtet werden, um die oben genannten Ziele zu erreichen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Wie sich dieses Paket auswirkt, soll fünf Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften bewertet werden. Dies entspricht der Methodik, die vor Einleitung der Bewertung vereinbart wurde.