

Positionspapier

Änderungen beim europäischen Regulierungsrahmen

Lobbyregister-Nr. R001459
EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Berlin, 19. April 2024

Federführer:
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin
Telefon: +49 30 20225-0
Telefax: +49 30 20225-250
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Mit der europäischen Umsetzung von Basel III wurde ein Schlusspunkt unter die regulatorischen Initiativen nach der Finanzmarktkrise 2008 gesetzt. Schon vor Erstanwendung der neuen Kapitalvorschriften hat das gestärkte und verschärzte Regelwerk entscheidend dazu beigetragen, dass europäische Institute hohe Risikopuffer gebildet haben. Die aggregierte CET1-Kapitalquote der SIs in der EU kehrte zu den historischen Höchstständen von 2021 zurück und lag im Q3 2023 bei 15,6 %, während sie für LSIs sogar 17,7% erreichte.¹

Während der Covid-Krise und auch bei den Marktturbulenzen des Frühjahrs 2023 bewies der EU-Bankensektor eindrücklich seine Resilienz. Banken und Regelsetzer hatten das System gemeinsam auf kritische Situationen vorbereitet - ein umfassender Regulierungsrahmen vermeidet Fehlentwicklungen. Allerdings hat der Regulierungsrahmen inzwischen ein viel zu komplexes und unüberschaubares Ausmaß angenommen – es ist nun Zeit, diesen grundlegend zu überprüfen.

Die hohe Regulierungsdichte resultiert häufig daraus, dass die EU-Level-1-Gesetzgebung zunehmend Mandate an die europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA, EIOPA) vergibt, die dann umfangreiche Regulierungsstandards oder Leitlinien erarbeiten. Diese detaillierte Level-II- und Level-III-Gesetzgebung führt zu einem erheblichen Umsetzungsaufwand bei den Instituten. Allein im sogenannten Bankenpaket sind rund 140² neue Mandate vorgesehen.

Über Level-II-Gesetzgebung hinaus haben die ESAs die Möglichkeit, auf eigene Initiative weitergehende Regulierungen in Form von Leitlinien und Empfehlungen zu erlassen (sog. Level-III-Regulierung). Nach Art. 16 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sind die zuständigen Behörden (EZB bzw. nationale Aufsichtsbehörden) verpflichtet, die Leitlinien und Empfehlungen verabschiedende Behörde (EBA) zu informieren, ob sie diese Leitlinien und Empfehlungen einhalten oder beabsichtigen, dies zu tun. Ein ähnlicher Prozess gilt für die anderen beiden Europäischen Aufsichtsbehörden – ESMA und EIOPA. Dieses als "Comply or Explain" bezeichnete Verfahren erfordert eine Begründung im Falle der Nichteinhaltung. In der Praxis wird von der Möglichkeit, eine Leitlinie nicht anzuwenden, jedoch sehr selten Gebrauch gemacht.

Im Gegensatz zu den USA konzentriert sich der 2014 etablierte Europäische Aufsichtsmechanismus (SSM) ausschließlich auf die Sicherstellung der Finanzstabilität, ohne die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Bankenmarktes oder die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Regulierung zu berücksichtigen. Europäische Institute müssen im Durchschnitt höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllen als US-Banken. Außerdem müssen die EU-Institute höhere Beiträge zu Einlagen- und Abwicklungsfonds auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten im Vergleich zu US-Banken zahlen.³ Ein Umdenken ist nötig, um die Regulierung effizienter zu gestalten und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Bankenmarktes und der Gesamtwirtschaft in Europa zu verbessern.

Wir empfehlen daher folgende Maßnahmen:

1. Anpassungen auf Level-I- bis Level-III-Gesetzgebungsstufe dahingehend, neben der Finanzstabilität auch die Vermeidung negativer ökonomischer Auswirkungen als Regulierungsziel festzuschreiben
2. Verankerung von mehr Proportionalität im Regulierungsrahmenwerk
3. Vereinfachung der Vorschriften für makroprudanzielle Instrumente und Verringerung der Anzahl der Kapitalpuffer
4. Effizientes und wettbewerbsfähiges Verbriefungsrahmenwerk schaffen

¹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/pdf/ssm.ar2023~2def923d71.en.pdf> - Seite 8

² EBA Roadmap on strengthening the prudential framework" (Nr. 11 auf S. 6 „The banking package includes around 140 mandates)

³ Oliver Wyman, European Banking Federation "THE EU BANKING REGULATORY FRAMEWORK AND ITS IMPACT ON BANKS AND THE ECONOMY" Reference Study January 2023 / [The EU Banking Regulatory Framework And Its Impact On Banks \(oliverwyman.com\)](http://The EU Banking Regulatory Framework And Its Impact On Banks (oliverwyman.com))

Zu 1.: Anpassungen auf Level-I - bis Level-III -Gesetzgebungsebene dahingehend, neben der Finanzstabilität auch die Vermeidung negativer ökonomischer Auswirkungen als Regulierungsziel festzuschreiben

1. Selbstverpflichtung des Level-1-Gesetzgebers, möglichst wenig auf das Instrument der Delegation an die Level-II Ebene (ESAs) zurückzugreifen
2. Anpassung der Verordnungen zu Errichtung der Europäischen Aufsichtsbehörden (u.a. EU Nr. 1093/2010) ist notwendig. Für die EU-Kommission sollte das bisher enthaltene Prüfrecht der gestalt erweitert und gestärkt werden, dass folgende Kriterien berücksichtigt werden:
 - ökonomische Auswirkungen auf die Realwirtschaft bzw. Auswirkungen der Regulierung auf die Wettbewerbsfähigkeit von Kreditinstituten
 - Einfachheit der geplanten Regulierung
 - Berücksichtigung der Proportionalität
3. Das Prüfrecht sollte zudem auf Level-III-Dokumente (Guidelines) ausgeweitet werden
4. Es ist erforderlich, dieses Prüfrecht mit einer weiteren Kontrollinstanz zu stärken (z. B. durch das Board of Supervisors in der EBA (respektive ESMA/EIOPA) bzw. Mandatserweiterung der Banking Stakeholder Group).

Zu 2. Verankerung von mehr Proportionalität im Regulierungsrahmenwerk

Mit der Umsetzung von Basel III wurde erstmals der Begriff der „kleinen, nicht komplexen Institute“ (small, non-complex institutions – SNCIs) für Institute mit einer Bilanzsumme von bis zu EUR 5 Mrd. und u.a. einem sehr kleinen Handels- und Derivatebuch eingeführt. An diese Begriffsdefinition wurden verschiedene Entlastungen wie z. B. reduzierte Offenlegungs- und Meldeanforderungen geknüpft. Mit der zum 1.1.2025 von den Instituten zu erwartenden CRR III werden die zuvor gewährten „Entlastungen“ entwertet. Nun werden zahlreiche neue Berichtsanforderungen eingeführt, welche zu weiteren hohen Belastungen der Institute führen werden. Die ohnehin überschaubaren Proportionalitätseffekte der ursprünglichen Basel III-Umsetzung werden somit deutlich verwässert.

Wir sehen daher den dringenden Bedarf, Proportionalität in der Regulierung neu zu denken und zur praktischen Wirkung zu bringen. Eine wirklich proportionale Regulierung muss die einzigartigen Rollen, Geschäftsmodelle und Risiken unterschiedlicher Finanzinstitutionen anerkennen. Nur so kann langfristig die Vielfalt und Stabilität des deutschen Finanzsystems bewahrt werden.

Regulierung und Aufsicht sollten nach dem Risikoprofil des Geschäftsmodells differenzieren. Für eine Vielzahl von Instituten in Deutschland gilt:

- wesentliche Risiken sind die Kreditrisiken und IRRBB
- Eigenkapital wird primär durch Thesaurierung beschafft
- Refinanzierung erfolgt nahezu ausschließlich durch Retaileinlagen

Daher ist eine vereinfachte Regulierung auf Level I und II gerechtfertigt, solange diesen Instituten dadurch keine Wettbewerbsvorteile entstehen. Mögliche Ansatzpunkte:

- striktere Differenzierung der Regelungen/Aufsichtsintensität entlang Größe und Systemrelevanz (bspw. durch Einführung eines Wahlrechts einer alle Risiken abdeckenden pauschalen Quote an risiko-ungewichteter Eigenmittelvorhaltung statt komplexe Eigenkapital- und Liquiditätsvorgaben)
- z. B. keine NSFR (wird in den meisten Instituten nicht zur Banksteuerung genutzt) und vereinfachte LCR

Prämissen:

- Kapital- und Liquiditätsanforderungen müssen strenger ausgestaltet sein als für Institute, die Standardansätze oder interne Verfahren bzw. die vollumfänglichen Liquiditätskennziffern der CRR anwenden

Weitere Vorschläge für regulatorische Entlastungen:

- Generell: Anpassung des SNCI-Schwellenwerts in der CRR an die Inflation
- keine Anwendung komplexer Vergütungsregeln
- Verzicht auf LSI-Stresstest für sehr gut kapitalisierte Institute
- Erleichterungen im Meldewesen (in Anlehnung an Offenlegung Abstufung für kleine, aber auch für sonstige Institute; auch proportionale Gestaltung des künftigen ESG-Meldewesens)
- Verzicht auf Offenlegung für nicht-kapitalmarktorientierte Institute
- weiterhin keine Abwicklungsplanung/Abwicklungsmechanismus und keine MREL-Vorgaben

zu 3. Vereinfachung der Vorschriften für makroprudanzielle Instrumente und Verringerung der Anzahl der Kapitalpuffer

Die EU-Kommission überprüft derzeit das makroprudanzielle Rahmenwerk in der EU. Das geltende Regelwerk ist sehr komplex. Zielsetzung und Steuerungswirkung der Kapitalpuffer sind nicht überschneidungsfrei. Die Überarbeitung sollte dringend dazu genutzt werden, die makroprudanziellen Vorschriften zu vereinfachen und die Anzahl der Kapitalpuffer zu reduzieren.

Vorgeschlagene Änderungen:

- Prinzip der Kapitalneutralität (keine systematische Erhöhung der Kapitalanforderungen). Eine positive zyklusneutrale Quote des antizyklischen Kapitalpuffers wäre eine schlichte Erhöhung.
- Zusammenfassung des Kapitalerhaltungspuffers mit dem antizyklischen Kapitalpuffer zu einem neuen freisetzbaren Kapitalpuffer
- Streichung der europäischen Sonderanforderungen wie z. B. des Kapitalpuffers für systemische Risiken
- Harmonisierung der Festlegung der Pufferhöhe für die anderweitig systemrelevanten Institute in der EU

zu 4. Effizientes und wettbewerbsfähiges Verbriefungsrahmenwerk schaffen

Auf politischer Ebene wird der Ruf nach einer Wiederbelebung des Verbriefungsmarktes in der EU immer lauter, zuletzt auch vorgetragen vom Europäischen Rat. Damit wird deutlich, dass die Bedeutung des Verbriefungsinstruments als Brücke zwischen bankbasierter Unternehmensfinanzierungen und Kapitalmarkt bei vielen politischen Entscheidungsträgern mittlerweile anerkannt ist.

Lösungsansatz:

Für die Wiederbelebung des Verbriefungsmarktes halten wir eine umfassende Bewertung des gesamten Verbriefungsprozesses für erforderlich. Das betrifft neben den bekannten regulatorischen Vorgaben (Kapitalanforderungen, Anforderungen an die Offenlegung, Sorgfaltspflichten (Due Diligence-Anforderungen) sowie Meldepflichten) auch neue Initiativen, die zu einer Beförderung des Verbriefungsmarktes beitragen könnten, indem sie den Verbriefungsprozess effizienter machen. Diese Überlegungen sollten bei der Verbesserung der Poolbildung ansetzen, auf effizientere aufsichtliche Bestätigungsprozesse hinwirken und nicht zuletzt die Attraktivität der Verbriefung für Investoren steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, sind gesetzliche und marktbezogene Standardisierungsmaßnahmen (Drittierung von Forderungsabtretungen, Vertragsstandardisierungen sowie Verbriefungs-Plattformen) denkbar. Ggf. sollte auch über die staatliche Förderung für die Verbriefungen von Portfolios, die der Transformation förderlich sind, nachgedacht werden.

Die anstehende ökologische und digitale Transformation wird zu einem erheblichen Investitionsbedarf führen. Daher sollten bereits heute die Weichen für einen effizienten Verbriefungsprozess gestellt werden. Die hierfür notwendigen Änderungen sind kaum von heut auf morgen zu erreichen. Aus diesem Grunde sollten die skizzierten Maßnahmen zügig angegangen werden.