

Brüssel, den 12. März 2018
(OR. en)

Interinstitutionelle Dossiers:

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

2016/0364 (COD)

6921/1/18
REV 1

EF 66
ECOFIN 220
DRS 13
CCG 8
CODEC 336

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Rat
Betr.: Bankenpaket
 – *Allgemeine Ausrichtung*

I. EINLEITUNG

1. Der Rat hat am 17. Juni 2016 Schlussfolgerungen zum Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion angenommen, in denen er betont hat, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Risikominderung und zur Risikoteilung in der richtigen Reihenfolge durchzuführen.
2. Im Einklang mit dem Fahrplan des Rates von 2016 hat die Kommission am 23. November 2016 ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen (das "Bankenpaket") vorgelegt, mit dem verschiedene aktuell geltende Rechtsinstrumente im Bereich der Bankenaufsicht geändert werden – konkret die Eigenmittelverordnung und die Eigenmittelrichtlinie (CRR bzw. CRD), die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) und die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR).

3. Die Gruppe "Finanzdienstleistungen" hat die Vorschläge zum Bankenpaket unter slowakischem, maltesischem, estnischem und bulgarischem Vorsitz in 37 Sitzungen geprüft.
4. Der AstV hat die Kompromissvorschläge des Vorsitzes zu den Rechtstexten der CRR, CRD, BRRD und SRMR (siehe Dokumente 6614/18, 6615/18, 6616/18 bzw. 6617/18) auf seiner Tagung vom 7. März auf der Grundlage eines Vermerks des Vorsitzes erörtert, in dem die drei politischen Fragen dargelegt sind, die noch geklärt werden müssen, bevor eine allgemeine Ausrichtung festgelegt werden kann.
5. Die drei noch offenen Fragen sind: die Methode zur Durchführung der grundlegenden Überprüfung des Handelsbuchs, die Nachrangigkeit der MREL und der Geltungsbereich der CRR/CRD.
6. Der Vorsitz schlägt unter Berücksichtigung der Beratungen im AstV und im Bestreben, die Ausgewogenheit des Pakets insgesamt zu erhalten, den nachstehend dargelegten Ansatz für die Behandlung der drei noch offenen Fragen vor.

II. OFFENE FRAGEN

A. UMSETZUNG DER GRUNDLEGENDEN ÜBERPRÜFUNG DES HANDELSBUCHS

Die **Grundlegende Überprüfung des Handelsbuchs (FRTB)** hat die neuen internationalen Standards für das regulatorische Eigenkapital von Banken zur Unterlegung von Marktrisiken, die vom Basler Ausschuss im Jahr 2016 vereinbart worden sind, zum Gegenstand. Unter den Standards für Eigenmittel für das Marktrisiko ist der Kapitalbetrag zu verstehen, den die Banken vorhalten müssen, um potenzielle Verluste aus ihren Handelstätigkeiten abzusichern und damit die Risiken von Wertänderungen gehandelter Instrumente (d. h. Aktien, Anleihen), Fremdwährungs- und Zinsrisiken usw. abzudecken. Mit dem Bankenpaket, wie es ursprünglich von der Kommission verabschiedet worden war, sollte die FRTB im Einklang mit den Basler Standards von 2016 und unter Berücksichtigung einer Reihe von EU-Besonderheiten in EU-Recht umgesetzt werden.

7. Im Dezember 2017 hat der Basler Ausschuss eine Erklärung veröffentlicht, in der er angekündigt hat, dass sich die Umsetzung der FRTB um drei Jahre verzögern wird. Er betrachtet einige der Kapitalberechnungen, wie sie in den Standards von 2016 verwendet werden, mittlerweile als unzweckmäßig und möchte sie bis Dezember 2018 gründlich überarbeiten.
8. Angesichts dieser Entwicklungen wäre es nach Auffassung des Vorsitzes nicht zweckmäßig, die FRTB wie ursprünglich in dem Bankenpaket vorgeschlagen umzusetzen, da die Institute damit verpflichtet würden, Anforderungen zu erfüllen, die sich binnen Kurzem ändern werden.
9. Der Vorsitz legt daher diesen Kompromissvorschlag vor, wonach die FRTB in einer Form umgesetzt werden soll, die der vom Basler Ausschuss im Dezember 2017 angekündigten Verzögerung Rechnung trägt, die den Instituten ausreichend Zeit gibt, sich auf die neuen Eigenmittelanforderungen für das Marktrisiko vorzubereiten, und die ein deutliches Signal an die internationalen Akteure sendet, dass die EU weiterhin daran festhält, die FRTB uneingeschränkt umzusetzen, sobald die Standards fertiggestellt sind. Der Vorschlag des Vorsitzes, der sich in dem Kompromisstext zur CRR gebührend widerspiegelt, beinhaltet Folgendes:
 - a) Die FRTB wird anfänglich lediglich als Meldepflicht berücksichtigt, solange die Überprüfung in Basel andauert. Während dieser Anfangsphase werden die Institute verpflichtet sein, die Kapitalberechnungen vorzunehmen und die Zahlen ihren Aufsichtsbehörden zu melden, allerdings ohne den resultierenden Kapitalbetrag vorhalten oder die Berechnungen dem Markt offenlegen zu müssen;
 - b) die Teile der FRTB, die derzeit Gegenstand der Überprüfung sind, werden aus dem Entwurf der Verordnung zur Änderung der CRR ausgeklammert, und der Kommission wird ein Mandat erteilt, sie im Jahr 2019 im Wege eines delegierten Rechtsakts wieder in die CRR aufzunehmen. Die Meldungen beginnen erst, nachdem der delegierte Rechtsakt in Kraft getreten ist;

- c) die Kommission wird ersucht, bis Ende 2020 einen Bericht vorzulegen, sowie gegebenenfalls einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der CRR, um diese Berichtspflichten in eine vollumfängliche Eigenmittelanforderung umzuwandeln. Die Institute sind erst auf der Grundlage der neuen Rechtsvorschrift verpflichtet, die FRTB-Anforderungen zu erfüllen; und
 - d) der derzeit im Rahmen der CRR geltende Marktrisikorahmen wird bis dahin beibehalten und ist von den Instituten weiterhin einzuhalten.
10. Im AStV haben die Mitgliedstaaten den Grundsatz befürwortet, wonach die Institute erst verpflichtet sein sollen, die FRTB als Eigenmittelanforderung zu erfüllen, nachdem Basel seine Überprüfung abgeschlossen hat, und dass entsprechend die FRTB anfänglich lediglich als Meldepflicht umgesetzt und die CRR zu einem späteren Zeitpunkt im Wege eines Stufe-1-Änderungsvorschlags geändert werden sollte. Mehrere Mitgliedstaaten stimmten dem Vorschlag des Vorsitzes zu.
11. Andere Mitgliedstaaten stimmten nicht zu, da sie es für problematisch halten, dass ein delegierter Rechtsakt erlassen werden soll, um Bestimmungen zu ergänzen, die sie als wesentlichen Teil der Meldepflicht betrachten. Diese Mitgliedstaaten schlugen stattdessen vor, den vollständigen FRTB-Text in Stufe 1, wie unter dem estnischen Vorsitz vereinbart, mit allen darin enthaltenen Berechnungen des regulatorischen Eigenkapitals beizubehalten und die Institute zu verpflichten, diese Berechnungen zu melden, bis sie durch eine Stufe-1-Änderung der CRR als Eigenkapitalanforderung eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten, die diesen Ansatz befürworteten, haben Bedenken, dass mit dem Erlass eines delegierten Rechtsakts die unter dem estnischen Vorsitz erzielten Fortschritte bezüglich der FRTB zunichte gemacht werden könnten. Andere Delegationen konnten diesen Ansatz jedoch nicht akzeptieren, da er zu einer Berichterstattung mit veralteten Zahlen führen würde.

B. NACHRANGIGKEIT DER MINDESTANFORDERUNG AN EIGENMITTEL UND BERÜCKSICHTIGUNGSFÄHIGE VERBINDLICHKEITEN (MREL)

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) hat im November 2015 den Standard der **Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (TLAC)** für global systemrelevante Banken (G-SRI) angenommen. Damit soll eine angemessene Fähigkeit zur Absorption von Verlusten bei ausfallenden Banken gewährleistet werden.

12. Der TLAC-Standard sollte am 1. Januar 2019 eingeführt werden. Die Kommission hat vorgeschlagen, ihn als Mindestanforderungen an Eigenkapital und nachrangige Verbindlichkeiten in der CRR umzusetzen. Der derzeitige MREL-Rahmen muss auch auf die TLAC abgestimmt werden. Es sollte im Ermessen der Abwicklungsbehörden liegen, zusätzliche MREL für G-SRI und auch für andere Banken zu verlangen, für die für MREL berücksichtigungsfähige Instrumente heranzuziehen sind, bei denen es sich sowohl um nachrangige als auch um nicht nachrangige Instrumente handeln kann.
13. Der Gesamtbetrag der MREL (Volumen) und die Nachrangigkeitsstufe der berücksichtigungsfähigen Schuldtitel sollten eine angemessene Verlustabsorptionsfähigkeit und die Rekapitalisierung einer Bank ermöglichen.

Nachrangige Instrumente sind dafür bestimmt, vor vorrangigen Verbindlichkeiten in den Bail-in einzufließen. Aufgrund des erhöhten Verlustrisikos ist die Ausgabe solcher nachrangigen Instrumente für die Banken mit höheren Kosten verbunden.

14. Die Kommission hat vorgeschlagen, die MREL in "Anforderungen" und "Vorgaben" aufzuspalten. Ziel des von ihr vorgeschlagenen Konzepts der MREL-Vorgaben war die Schaffung eines angemessenen, stufenweise aufgebauten Systems von Interventionsmaßnahmen, die den Abwicklungsbehörden zum Zeitpunkt eines Verstoßes gegen die MREL zur Verfügung stehen. Somit würden Beschränkungen für ermessensabhängige Gewinnausschüttungen (z. B. Dividenden und variable Vergütungsbestandteile) zu einem späteren Zeitpunkt angewendet werden, wenn der Verstoß gegen die MREL ein bestimmtes Niveau erreicht.

15. In diesem Zusammenhang wurden im AStV drei Fragen erörtert: Flexibilität bei der Festlegung der Nachrangigkeitsstufe, Ausmaß der zwingend vorgeschriebenen Nachrangigkeit und Übergangsfristen.

i. Flexibilität bei der Festlegung der Nachrangigkeitsstufe

16. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass es im Ermessen der Abwicklungsbehörden liegen soll, Nachrangigkeit für die MREL zu verlangen, wenn und soweit dies dafür notwendig ist, dass Gläubiger bei einer Abwicklung nicht schlechter gestellt werden als bei einem Insolvenzverfahren. Bekannt ist dies als der Grundsatz "keine Schlechterstellung von Gläubigern".

17. Der bulgarische Vorsitz hat vorgeschlagen, das Konzept der Vorgaben zu streichen und den Marktvertrauenspuffer (MCB) von den Vorgaben in die MREL-Anforderung zu verlagern, um den Bedenken der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, die sich für strengere Anforderungen und mehr Flexibilität für die Abwicklungsbehörden ausgesprochen haben. Mit Blick darauf, dass das vorliegende Paket auf Risikominderung abstellt, hat er des Weiteren vorgeschlagen, den Abwicklungsbehörden mehr Flexibilität bei der Festlegung der Höhe des MCB einzuräumen.

Der **Marktvertrauenspuffer** ist der Teil der MREL-Anforderung, mit dem gewährleistet werden soll, dass das Institut seine Geschäftstätigkeit weiter fortsetzen kann und dass nach der Abwicklung weiterhin ausreichendes Marktvertrauen herrscht.

18. Bei der Festlegung der MREL-Anforderung sollte die Behörde auch verpflichtet sein, die Regel von 8 % der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel (TLOF) für die Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds zu berücksichtigen. Als Ausgleich für diese höheren Anforderungen wurde den Abwicklungsbehörden eine "begrenzte Flexibilität" eingeräumt, bei der ermessensabhängige Gewinnausschüttungen bei Nichteinhaltung der MREL-Niveaus eingeschränkt werden können.

ii. Verpflichtende Nachrangigkeit für Banken der obersten Kategorie und G-SRI

19. Der bulgarische Vorsitz hat eine neue Mindestanforderung für verpflichtende Nachrangigkeit für die Banken der obersten Kategorie (mit einer konsolidierten Bilanzsumme auf Ebene der Abwicklungsgruppe von mehr als 75 Mrd. EUR) eingeführt. Mit dieser Untergrenze wird sichergestellt, dass solche Institute eine Mindestnachrangigkeitsregelung auf Grundlage der Empfehlungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) haben. Ein Mitgliedstaat, der von mehreren anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurde, schlug vor, dass die Abwicklungsbehörden in der Lage sein sollten, die für Banken der obersten Kategorie vorgesehenen strengeren Bedingungen auf der Grundlage bestimmter Voraussetzungen, die in dem Stufe-1-Text darzulegen sind, auch für andere Banken vorzuschreiben.
20. Mit den Änderungen des Vorsitzes zum Nachrangigkeitsrahmen soll sowohl den Anliegen derjenigen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, die einen breiten Ermessensspielraum der Abwicklungsbehörden befürworten, wenn es darum geht, für G-SRI und Banken der obersten Kategorie zusätzliche Nachrangigkeit zu verlangen, wie auch derjenigen Mitgliedstaaten, die ein gewisses Maß an Garantien und Sicherheitsmechanismen in Bezug auf die Frage gefordert haben, in welchem Umfang die Abwicklungsbehörden den Instituten nachrangige MREL vorschreiben können.
21. Nach Auffassung des Vorsitzes würde ein angemessener Mittelweg beinhalten, dass es im Ermessen der Abwicklungsbehörden liegt, eine zusätzliche Nachrangigkeit bis zu dem höheren Wert aus der 8%-TLOF oder einem Betrag auf der Grundlage des Risikoprofils der Institute zu verlangen. Für G-SRI und Banken der obersten Kategorie besteht ein breiterer Ermessensspielraum. Für alle anderen Banken basiert der Ermessensspielraum auf der Einschätzung eines potenziellen Verstoßes gegen den Grundsatz "keine Schlechterstellung von Gläubigern" bis zu denselben Werten (der höhere Wert aus der 8%-TLOF oder der Formel). Des Weiteren können höhere Nachrangigkeitsstufen für die Banken mit den höchsten Risiken verlangt werden oder wenn wesentliche Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit ermittelt wurden (sogenannte Ausreißer-Banken).

iii. Übergangsfristen

22. Der Vorsitz vertritt die Ansicht, dass die Institute ausreichend Zeit erhalten sollten, um potenziellen Engpässen bei für MREL berücksichtigungsfähigen Instrumenten entgegenzuwirken. Der Kompromiss des Vorsitzes sieht auch vor, dass die Behörden nach eigenem Ermessen vorschreiben könnten, dass die Anforderungen zu einem früheren Zeitpunkt als dem Ende der Übergangsfristen einzuhalten sind, wenn dies gerechtfertigt ist.
23. Die endgültigen Entscheidungen über die Übergangsfristen sollten jedoch von den politischen Entscheidungen bezüglich der Kalibrierung und der Nachrangigkeit der MREL abhängen.

C. AUSNAHMEN VOM GELTUNGSBEREICH DER CRR/CRD

24. Im Rahmen des derzeitigen Artikels 2 Absatz 5 der CRD und auch infolge des Abwicklungsrahmens werden eine Reihe von Rechtspersonen explizit sowohl von der CRD als auch der CRR ausgenommen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Kreditgenossenschaften sowie Förder- und Entwicklungsbanken. Ohne eine Ausnahmeregelung würden diese als "Kreditinstitute" eingestuft werden und müssten daher gemäß CRR/CRD zugelassen und überwacht werden.
25. Drei Mitgliedstaaten haben beantragt, ihre nationalen Entwicklungsbanken ebenfalls auf die Liste der Ausnahmen setzen zu lassen, was von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt wurde. Breite Unterstützung fand auch der Antrag, die Kreditgenossenschaften aus zwei Mitgliedstaaten aus Gründen der Kohärenz mit anderen Kreditgenossenschaften, für die derzeit eine Ausnahme gilt, in die Ausnahmeregelung miteinzubeziehen.
26. Ein anderer Mitgliedstaat hatte eine Ausnahme für 14 Förderbanken (eine nationale und 13 regionale) beantragt. Eine nationale Förderbank dieses Mitgliedstaats ist bereits aus dem Geltungsbereich der CRR/CRD ausgenommen. Die Arbeitsgruppe konnte keine Einigung über diesen Antrag erzielen. Die Ansichten der Mitgliedstaaten im AStV reichten von der vollständigen Gewährung der Ausnahme bis dahin, diesem Mitgliedstaat keinerlei neue Ausnahme zu gewähren.

III. FAZIT

27. Der Rat wird ersucht,

A. DURCHFÜHRUNG DER FRTB

- über den Ansatz zu beschließen, wie die FRTB-Meldepflichten anfänglich zu handhaben sind, entweder
 - i) durch einen delegierten Rechtsakt auf der Grundlage der Zahlen des Basler Ausschusses, wie vom Vorsitz vorgeschlagen; oder
 - ii) auf der Grundlage der derzeitigen Berechnungen, die im Sachstandsbericht des estnischen Vorsitzes dargelegt sind, wie von einigen Delegationen vorgeschlagen.

B. NACHRANGIGKEIT DER MINDESTANFORDERUNG AN EIGENMITTEL UND BERÜCKSICHTIGUNGSFÄHIGE VERBINDLICHKEITEN (MREL)

- Einigkeit über den vorgelegten Kompromiss zu erzielen, und gleichzeitig einen Beschluss über die nachstehenden Komponenten in eckigen Klammern zu fassen:
 - a) zwingend vorgeschriebene Nachrangigkeit für G-SRI mit dem TLAC-Standard [**14,5 % RWA + 3,5 %**] Wertberichtigung nach dem Grundsatz, wonach kein Gläubiger schlechter zu stellen ist
 - b) zwingend vorgeschriebene Nachrangigkeit für Banken der obersten Kategorie (13,5 % RWA – EBA-Bericht)
 - c) begrenzte Flexibilität für die Behörden, eine höhere Nachrangigkeitsstufe für alle Banken vorzuschreiben:
 - i) bis zu dem höheren Wert aus 8 % TLOF oder [**X**] % RWA
 - ii) unter klaren Bedingungen (Prüfung der Nichtschlechterstellung [**z. B. Vermeidung des Verlustrisikos für öffentliche Mittel**])
 - d) Flexibilität der Abwicklungsbehörden, [**bis zu einer bestimmten Höhe**] höhere Nachrangigkeitsstufen für Ausreißer-Banken zu verlangen, je nach Risikograd und Möglichkeit, Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit zu beseitigen.

C. AUSNAHMEN VOM GELTUNGSBEREICH DER CRR/CRD

- darüber zu beschließen, ob eine Ausnahme für 14 Förderbanken gewährt werden sollte, wie von einem Mitgliedstaat gemäß Nummer 26 beantragt.