Bankenpaket der Europäischen Kommission zur Erhöhung der Kreditvergabekapazität in der COVID-19 Krise[26]

Am 28. April 2020 präsentierte die Europäische Kommission das Bankenpaket zur Erleichterung der Kreditvergabe an Haushalte und Unternehmen in der EU als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie: Aufsichtliche Eigenkapitalerleichterungen sollen sicherstellen, dass die Banken ihre Schlüsselrolle bei der Unterstützung der EU-Wirtschaft und der EU-Bürger während der COVID-19-Krise wahrnehmen können.

Kernstück des Bankenpakts ist der sogenannte „CRR-Quick Fix", ein Legislativvorschlag zur Änderung der EU Kapitaladäquanzverordnung. Damit möchte die Kommission den Banken einen Spielraum von etwa 450 Mrd EUR für zusätzliche Kreditvergaben verschaffen. Das diesbezügliche Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene wurde bereits eingeleitet, indem der Vorschlag dem Rat und dem Europäischen Parlament bereits zur Beschlussfassung vorgelegt wurde. Aufgrund der Dringlichkeit des Vorhabens und der grundsätzlichen Zustimmung auf Ebene der EU-Gesetzgeber zeichnet sich ab, dass die entsprechenden Änderungen der CRR – allerdings ergänzt durch einige zusätzliche Anpassungen, die sich zwischenzeitig im Kompromissweg zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ergeben haben – voraussichtlich gegen Ende Juni 2020 in Kraft treten wird.

Begleitend dazu hat die Europäische Kommission eine „Erläuternde Mitteilung" veröffentlicht, in der diverse Detailfragen zur Auslegung der EU-Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften behandelt werden, insbesondere zu den Ermessensspielräumen der Aufsichtsbehörden und der Banken bei der Anwendung der IFRS 9 im Zusammenhang mit ECL-Vorsorgen und SICR sowie die Beurteilung der Auswirkungen von Garantien und Moratorien im Zusammenhang mit NPL nach der CRR.

In dieser Mitteilung signalisiert die Europäische Kommission ferner die Erwartungshaltung, dass im Bankensektor während der COVID-19-Krise auf Dividendenausschüttungen und Aktienrückkäufe verzichtet bzw. bei variablen Vergütungen Zurückhaltung geübt werden sollte. Ebenso hat die Kommission angekündigt, dass sich durch die COVID-19-Krise die noch immer nicht abgeschlossene Implementierung der Basel-III-Standards verzögern wird. Der EU- Legislativvorschlag zur endgültigen Umsetzung des Basel-III-Rahmens wird verschoben. Die Umsetzung soll erst bis Jänner 2023 erfolgen, wobei die Kommission dann auch die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die finanzielle Situation der Banken entsprechend berücksichtigen wird.

Hintergrund

Mit ihrem **Bankenpaket vom 28. April 2020** verfolgt die Europäische Kommission (Kommission) das Ziel, die Kreditvergabetätigkeit der Banken vor dem Hintergrund allfälliger Auswirkungen der COVID-19-Krise weiterhin sicherzustellen und damit die Wirtschaft zu stützen. Das Paket besteht aus einem **Legislativvorschlag** für gezielte Ad-hoc Anpassungen des Aufsichtsrahmens der EU Kapitaladäquanzverordnung (*Capital Requirements Regulation* – CRR) und aus einer **Erläuternden Mitteilung** zur Auslegung der bestehenden Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften der EU.

[26] Autor: Gernot Fiebiger (Abteilung Repräsentanz Brüssel bzw. Rechtsabteilung)

„CRR-Quick Fix" – COVID-19-bedingte Änderung der Kapitaladäquanzverordnung[27]

„Damit die Banken den Geldhahn nicht zudrehen"[28] möchte die Kommission mit gezielten Änderungen an der CRR die **Fähigkeit der Banken zur Kreditvergabe** und zum Ausgleich coronabedingter Verluste **maximieren**, ohne dadurch deren Widerstandsfähigkeit zu beeinträchtigen. Diese Änderungen betreffen:

Basel-III-relevante Verlängerung der CRR-Übergangsbestimmungen für IFRS 9

Während der Coronavirus-Pandemie und im Anschluss daran könnte die Anwendung des International Financial Reporting Standard 9 Finanzinstrumente (**IFRS 9**) bei den Banken zu einem plötzlichen und signifikanten Anstieg der Vorsorgen für erwartete Kreditverluste (Expected Credit Loss – ECL) führen. Folge davon wäre wiederum eine Erosion ihres Kapitals und ein einhergehender Verlust der Fähigkeit die Kreditvergabe fortzusetzen; dies zu einem Zeitpunkt, zu dem Unternehmen und Haushalte eine solche Kreditvergabe dringend brauchen.

Als Gegenmaßnahme schlägt die Kommission – in Übereinstimmung mit der internationalen Vereinbarung des Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) – vor, **die derzeitigen CRR-Übergangsbestimmungen zu IFRS 9 um zwei Jahre zu verlängern.** Dadurch wird es den Banken ermöglicht, die für 2020/21 ursprünglich neu erwarteten ECL-Vorsorgen dem aufsichtsrechtlichen Kapital als Erhöhung hinzuzufügen.

Was die Auswirkungen dieser Änderungen betrifft, so hat die Kommission gegenüber diversen Medien (Politico, Bloomberg) geäußert, dass sie sich erwartet, dass den Banken durch die Verringerung der ECL-Vorsorgen insgesamt ca. weitere 30 Mrd. an Eigenkapital zur Verfügung stehen werden. Das frei gewordene Eigenkapital kann wiederum dem Tier-1-Kapital (Common Equity Tier 1 - CET1) zugeschlagen werden, wodurch – entsprechend der Annahmen der Bankenaufsicht der EZB[29] –wiederum **zusätzliche Kreditvergaben im Ausmaß von € 450 Mrd. ermöglicht** werden.

Basel III relevante Verschiebung der Anwendung des Leverage Ratio Puffer

Bei der letzten Überarbeitung der CRR wurde eine Anforderung für den Puffer bei der Verschuldungsquote für global systemrelevante Institute (G-SRI) ab 1. Jänner 2022 eingeführt. In Übereinstimmung mit dem vom Basler Ausschuss revidierten Zeitplan soll der Umsetzungszeitpunkt **auf den 1. Jänner 2023 verschoben** werden.

Besondere Behandlung von staatlich garantierten Krediten im NPL Backstop

Die aufsichtsrechtlichen Mindestdeckung notleidender Risikopositionen (die so genannte „Letztsicherung für notleidende Kredite" – „NPL-Backstop") stellt sicher, dass die Banken genügend Mittel zur Verfügung stellen, um die mit notleidenden Krediten verbundenen Risiken abzudecken.

---

[27] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund von Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie; COM (2020) 310 final, Brüssel 28.04.2020

[28] EK-Exekutiv-Vizepräsident Valdis Dombrovskis anlässlich der Pressekonferenz zur Vorstellung des Bankenpakets am 28. April 2020

[29] https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200320~4cdbbcf466.en.html zu den Annahmen der EZB-SSM in Bezug auf die Auswirkungen der der EZB-SSM Maßnahmen vom 20. März 2020

Staatliche Exportkreditagenturen stellen in der Regel Garantien im Namen nationaler Regierungen aus, um eine Besicherung für Kredite zu gewähren, die zur Finanzierung von Exporten verwendet werden. NPLs mit diesbezüglichen Garantien erhalten im Rahmen des **NPL-Backstopps eine bevorzugte Behandlung**.

Diese Vorzugsbehandlung im NPL-Backstop soll nunmehr – aufgrund der äußerst ähnlichen Situation – **vorübergehend auch auf NPLs ausgedehnt werden**, **die vom öffentlichen Sektor als Hilfsmaßnahme im Zuge der COVID-19-Krise** in Übereinstimmung mit den EU-Regeln für staatliche Beihilfen **garantiert werden**.

Ausschluss bestimmter Risikopositionen bei der Berechnung der Leverage Ratio

Nach den vom Basler Ausschuss vorgegebenen Standards für die Berechnung der Verschuldungsquote („Leverage Ratio") können **Zentralbank-Einlagen und Reserven zeitlich befristet aus der Bemessungsgrundlage für die Leverage Ratio ausgenommen** werden. Da der derzeit geltende Ausgleichsmechanismus Banken davon abhalten könnte, in einer Stresssituation Liquiditätsfazilitäten der Zentralbank im erforderlichen oder gewünschten Umfang in Anspruch zu nehmen, soll eine entsprechende Ausnahme in die CRR aufgenommen werden.

Frühere Anwendung bestimmter Entlastungsfaktoren / Erleichterungen

Die Anwendung der **Entlastungsfaktoren** für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Infrastrukturprojekte soll **vorgezogen** werden, um für die Banken einen Anreiz zu schaffen, in KMU und Infrastrukturprojekte zu finanzieren und in Software zu investieren. Ebenso soll die **begünstigte aufsichtsrechtliche Behandlung von Krediten an Rentner oder Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Vertrag** vorgezogen werden. Schließlich soll auch die Verpflichtung der Banken, bestimmte Software-Aktiva von ihrem CET 1 Kapital abzuziehen, früher als vorgesehen enden.

Erläuternde Mitteilung zur Auslegung der EU-Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften[30]

Um ein höchstmögliches Maß an Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, bestätigt die Kommission in der Erläuternden Mitteilung **diverse Auslegungen zur Anwendung der IFRS 9 und der CRR**, die der Basler Ausschuss, die Europäischen Bankenaufsicht, die Bankenaufsicht der EZB und andere involvierte Behörden bzw. Gremien[31] bereits im Vorfeld als Reaktion auf die Auswirkungen der COVID-19-Krise getätigt hatten.

Vor dem Hintergrund der außergewöhnlichen Umstände der COVID-19-Krise ermutigt die Kommission die Banken, die – nachstehend (bzw. in der Mitteilung) dargestellte – Flexibilität der geltenden Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften umfassend zur Stützung der Wirtschaft in der EU zu nützen.

[30] Erläuternde Mitteilung der Kommission zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften mit dem Ziel, den Banken in der EU die Kreditvergabe zu erleichtern – Unterstützung von Unternehmen und Haushalten in der COVID-19-Krise; COM(2020) 169 final, Brüssel, 28. April 2020.

[31] Die Europäische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (ESMA), der Ausschuss der Europäischen Aufsichtsstellen für Abschlussprüfer (CEAOB) und der International Accounting Standards Board (IASB).

Flexibilitätsspielräume im IFRS 9 – Finanzinstrumente

Im Bereich der Anwendung der IFRS 9 bekräftigt die Kommission in diesem Zusammenhang, dass durch die **COVID-19-Krise bedingte vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten** von Kreditnehmern **nicht automatisch zu einer Erhöhung der ECL** führen sollten. Ebenso sollte die **Bewertung einer „signifikanten Erhöhung des Ausfallrisikos"** (Significant Increase In Credit Risk - SICR) nicht anhand von Momentaufnahmen erfolgen, sondern primär auf der Grundlage der Restkreditlaufzeit, d.h. **auch auf Basis allfälliger langfristig stabilen makroökonomischen Aussichten**. Außerdem seien zusätzliche/nachträgliche Garantien, die aus Anlass der COVID-19-Krise gegeben werden, nicht dahingehend zu beurteilen, dass dadurch das Ausfallsrisiko des Kreditnehmers erhöht würde. Vielmehr sollten diese Garantien dahingehend berücksichtigt werden, dass durch sie die Höhe der ECL Vorsorge verringert wird.

Flexibilität der Aufsichtsvorschriften bei der Einstufung notleidender Kredite

In Bezug auf die aufsichtsrechtlichen Anforderungen der CRR hält die Kommission fest, dass auch hier die Inanspruchnahme von **Garantien und Moratorien im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise nicht per se zu einer Neubewertung der Risikopositionen führen** müssen. Nach den Aufsichtsvorschriften ist eine Bank nämlich nicht unbedingt verpflichtet, einen Kreditnehmer automatisch als in Verzug befindlich einzustufen, wenn die Bank eine Garantie für den Kredit in Anspruch nimmt. Auch in diesem Zusammenhang sollten Banken die Bewertung nicht anhand von Momentaufnahmen vornehmen, sondern auf der Basis einer für den Kreditnehmer anzustellenden langfristigen Bonitätsprognose**. Das gilt sinngemäß auch für Moratorien, die als Reaktion auf die COVID-19-Krise gewährt werden**: Auch dort führt die Inanspruchnahme von Moratorien nicht zwangsläufig zu einer Neueinstufung von Risikopositionen als „gestundet", „ordnungsgemäß bedient" oder „notleidend gestundet".

Rolle und Verantwortung des Bankensektors

Ferner betont die Kommission in der Erläuternden Mitteilung die **Schlüsselrolle des Bankensektors bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise**. Insbesondere seien die Banken aufgerufen, sich verantwortungsvoll auf eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage vorzubereiten. Deshalb müssten die Banken umsichtig handeln, indem sie ihre Kapitalbasis erhalten und stärken, um die Kreditvergabe fortzusetzen. In der gegenwärtigen Situation sei es daher angebracht, dass die Aufsichtsbehörden die Banken aufgefordert haben**, während der COVID-19-Krise keine Dividenden auszuschütten und keine Aktienrückkäufe zu tätigen.** Ebenso sei bei der Zahlung variabler Vergütungen Zurückhaltung geboten.

Ausblick

Die Kommission hat den Legislativvorschlag für den CRR-Quick Fix dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP) gleichzeitig mit der Veröffentlichung vorgelegt. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wird dieser Vorschlag nunmehr im Rat vom Ausschuss für Finanzdienstleistungen und im EP vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung behandelt. **Aufgrund der Dringlichkeit – die betreffenden Änderungen der CRR noch im Juni 2020 beschlossen werden – ist man auf EU Ebene um eine rasche Umsetzung der Änderungen bemüht**. Ein formeller Trilog beim Gesetzgebungsverfahren soll demnach nicht stattfinden, sodass nicht mit grundlegenden Änderungen am Vorschlag der Kommission zu rechnen ist, sondern nur mit geringfügigen Änderungen, die im Wege von informellen Kompromissen zwischen dem Rat und dem EP erfolgen. Dabei zeichnete sich ab, dass einige

weitere Erleichterungen für die Banken zusätzlich aufgenommen werden[32], während gleichzeitig man im Europäischen Parlament danach strebte, dass zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden, damit die Banken keine Dividendenausschüttungen vornehmen.[33] Derzeit[34] ist davon auszugehen, dass der **CRR-Quick Fix Ende Juni 2020 in Kraft treten wird.**

Ferner hat die Kommission in der Erläuternden Mitteilung angekündigt, dass sie den EU-Legislativvorschlag zur endgültigen Umsetzung des Basel-III-Rahmens verschieben wird, **sodass die ausstehenden Basel-III-Standards in der EU erst bis Jänner 2023 wirksam umgesetzt werden.** Dabei möchte die Kommission dann vor allem auch die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die finanzielle Situation der Banken berücksichtigen.

Zusätzlich plant die Kommission einen Stakeholder-Dialog mit dem europäischen Finanzsektor und den relevanten Interessensgruppen, bei dem die Rolle des Finanzsektors bei der Bekämpfung der sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Krise und bei der Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung erörtert werden sollen.

Von Seiten der Banken wurde der Legislativvorschlag der Kommission weitgehend begrüßt. Vereinzelt wurden Forderungen laut, die über die Maßnahmen des CRR-Quick Fix hinausgehen, wie z.B. die Forderung nach der Sistierung bereits umgesetzter Basel-III-Aufsichtsmaßnahmen oder Erleichterungen beim Meldewesen. Im Rahmen dieses Stakeholder-Dialogs ist daher – je nachdem wie sich die Auswirkungen der COVID-19-Krise entwickeln – mit zusätzlichen Forderungen nach aufsichtsrechtlichen Erleichterungen zu rechnen.

[32] Zuletzt (Stand 9. Juni 2020) zeichnete sich ab, dass insbesondere (i) die Bevorzugung von staatlich garantierten Krediten im NPL Backstop als permanente – und nicht nur als vorübergehende – Maßnahme etabliert wird, (ii) bestimmte Übergangsvorschriften bei den Kreditrisiko- und Großkreditevorschriften für in Euro denominierte Staatsanleihen von Nicht-Euro-Mitgliedstaaten vorübergehend wieder eingeführt werden, (iii) Prudential Filter für Staatsanleihen, die in FVOCI bilanziert werden, vorübergehend wieder aktiviert werden und (iv) den Aufsichtsbehörden zusätzliches Ermessen bei der Beurteilung von Ausreißern im Marktrisiko („overshootings") eingeräumt wird; siehe https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200608IPR80708/covid-19-revised-rules-to-encourage-banks-to-lend-to-companies-and-households .

[33] Im Raum stand zuletzt, dass die Kommission überwachen wird, ob sich die Banken an die entsprechenden Empfehlungen der Aufsichtsbehörden zur Hintanhaltung von Dividendenausschüttungen halten, bzw. dass bei Nicht-Beachtung dieser Empfehlungen entsprechende verbindliche Verbote in Aussicht gestellt werden.

[34] D.h. zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichtes am 9. Juni 2020