III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 23. September 2020

zu Vorschlägen für Verordnungen zur Änderung des Verbriefungsrahmens der Union als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 27. August 2020 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu a) einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2402 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefung mit dem Ziel, die Erholung von der COVID-19-Pandemie zu fördern ([1]) (im Folgenden der „Vorschlag für eine Verbriefungsverordnung“) und b) einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie durch Anpassungen am Verbriefungsrahmen zu unterstützen ([2]) (im Folgenden der „Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der CRR“) (im Folgenden zusammen die „Verordnungsvorschläge“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da die Verordnungsvorschläge Bestimmungen enthalten, die a) den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags und b) die Aufgaben, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute übertragen wurden, betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

Allgemeine Anmerkungen

1. *Ziele der Verordnungsvorschläge*

Die beispiellosen Auswirkungen der durch die Coronavirus-Pandemie (COVID-19) verursachten globalen Krise haben die Behörden weltweit dazu bewegt, sofort und entschlossen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Kreditinstitute ihre Funktion auch weiterhin erfüllen und die Realwirtschaft finanzieren können und in der Lage sind, die Wiederankurbelung der Konjunktur ungeachtet der infolge der Krise voraussichtlich zunehmenden Verluste zu unterstützen.

Während die zuständigen Behörden in der Union, darunter auch die EZB, für vorübergehende Kapitalerleichterungen und operative Flexibilität aufgrund der neuen Umstände gesorgt haben, haben die Unionsgesetzgeber jüngst die Verordnung (EU) 2020/873 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) erlassen. Die Verordnung enthält gezielte Änderungen des aufsichtsrechtlichen Rahmens für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten in der Union, mit dem Ziel, die Fähigkeit der Institute zur Kreditvergabe und zum Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu maximieren und gleichzeitig ihre Widerstandsfähigkeit zu erhalten ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Verordnung (EU) 2020/873 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund bestimmter Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie (ABl. L 204 vom 26.6.2020, S. 4).
([4]) Siehe Abschnitt 1 der Begründung zum Gesetzgebungsvorschlag der Kommission (COM(2020) 310 final).

Vor diesem Hintergrund begrüßt die EZB die Verordnungsvorschläge der Kommission, die gezielte Änderungen des Verbriefungsrahmens der Union enthalten, mit dem Ziel, den Einsatz von Verbriefungen im Rahmen der Erholung der Union anhand zweier Maßnahmen zu erleichtern: Bei der ersten Maßnahme handelt es sich um die Einführung eines Rahmens für einfache, transparente und standardisierte (simple, transparent and standardised — STS) bilanzwirksame synthetische Verbriefungen, mit dem Ziel, den Kreditinstituten die Kreditvergabe an die Realwirtschaft zu erleichtern. Die zweite Maßnahme besteht darin, regulatorische Hindernisse für die Verbriefung notleidender Risikopositionen (non-performing exposures — NPE) zu beseitigen, mit dem Ziel, die Kreditvergabekapazität von Kreditinstituten im Hinblick darauf aufrechtzuerhalten, dass ein Anstieg der notleidenden Risikopositionen infolge der COVID-19-Pandemie zu erwarten ist. Sie basiert auf dem Entwurf für Standards, der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision — BSBS) vorgelegt und im Juni 2020 zur Konsultation veröffentlicht worden ist (im Folgenden der „Entwurf für BCBS-Standards“) ([5]).

2. ***Klarstellung der Aufsichtskompetenzen der EZB***

Die EZB verweist auf ihre in der vorangegangenen Stellungnahme der EZB zum Verbriefungsrahmen der Union (CON/2016/11) ([6]) zum Ausdruck gebrachte Auffassung der Aufsichtskompetenzen der EZB in Bezug auf Verbriefungen ([7]). Wie dort angemerkt erlaubt Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags die Übertragung von Aufgaben auf die EZB ausschließlich in Politikbereichen, die in einem Zusammenhang mit der Aufsicht von Kreditinstituten stehen. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates ([8]) überträgt dementsprechend für Aufsichtszwecke auf die EZB die Aufgabe, sicherzustellen, dass bedeutende Kreditinstitute das relevante Unionsrecht einhalten, das Aufsichtsanforderungen im Bereich der Verbriefung festlegt.

Im Einklang mit ihrer vorangegangenen Stellungnahme ist die EZB insbesondere weiterhin der Auffassung, dass die direkte Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf den Risikoselbstbehalt (Artikel 6 der Verordnung (EU) 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates ([9])) und die Transparenzanforderungen (Artikel 7 der Verordnung (EU) 2017/2402) durch bedeutende Kreditinstitute, die als Originatoren, Sponsoren oder ursprüngliche Kreditgeber auftreten, in erster Linie als Aufgabe für die Aufsicht von Gütermärkten erachtet werden sollte. Dasselbe gilt für die Vorschriften bezüglich des Verbots der Wiederverbriefung (Artikel 8 der Verordnung (EU) 2017/2402). Diese Vorschriften verfolgen nicht als vorrangiges Ziel die Beaufsichtigung von Kreditinstituten. Vielmehr stellen diese Vorschriften einerseits eine Abstimmung der Interessen zwischen Originatoren, Sponsoren, ursprünglichen Kreditgebern und Anlegern sicher und ermöglichen es andererseits Anlegern, Verbriefungstransaktionen zu verstehen, bewerten und vergleichen. Daher ist die EZB der Auffassung, dass solche Aufgaben nicht auf die EZB übertragen werden können.

Vor diesem Hintergrund hat die EZB Bedenken, dass der Erwägungsgrund 21 des Vorschlags für eine Verbriefungsverordnung den Artikeln 6 bis 8 der Verordnung (EU) 2017/2402 unangemessenerweise einen aufsichtsrechtlichen Charakter zuweist, indem einerseits diese Anforderungen als aufsichtsrechtliche Verpflichtungen festgelegt werden und andererseits die Zuständigkeit für die Sicherstellung der Einhaltung dieser Anforderungen den für die Aufsicht verantwortlichen zuständigen Behörden eigens auferlegt wird, ohne Begründung, warum diese Vorschriften als aufsichtsrechtlich angesehen werden. In dieser Hinsicht stellt die EZB zudem fest, dass der Erwägungsgrund 21 den Zielen der in den Artikeln 6 bis 8 der Verordnung (EU) 2017/2402 festgelegten und in den Erwägungsgründen 8 sowie 10 bis 13 der Verordnung zum Ausdruck gebrachten Anforderungen zu widersprechen scheint, die sich auf das Ziel beziehen, die Interessen der Anleger zu wahren und zu schützen.

Eine Auslegung im Sinne des Erwägungsgrunds 21 ließe darauf schließen, dass die EZB für die Sicherstellung der Einhaltung der Anforderungen der Artikel 6 bis 8 der Verordnung (EU) 2017/2402, die sich in erster Linie auf Gütermärkte und den Anlegerschutz beziehen, verantwortlich sein sollte. Diese Auslegung widerspräche Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags. Somit kann dieser Auslegung nicht gefolgt werden. Ein Erwägungsgrund darf keinen Einfluss auf die Anforderung haben, dass das Unionsrecht gemäß dem Vertrag ausgelegt wird.

Daher sollte der Erwägungsgrund 21 des Vorschlags für eine Verbriefungsverordnung geändert werden, um sicherzustellen, dass die Zuständigkeit der EZB im Rahmen des Vorschlags für eine Verbriefungsverordnung die ihr gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 übertragenen Aufgaben widerspiegelt.

([5]) Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans“ (Technische Änderung: Eigenkapitalregelung für Verbriefungen von notleidenden Krediten), veröffentlicht im Juni 2020 (zur Stellungnahme bis zum 23. August 2020).

([6]) Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 11. März 2016 zu a) einem Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften über die Verbriefung, zur Schaffung eines europäischen Rahmens für eine einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und b) einem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CON/2016/11) (ABL. C 219 vom 17.6.2016, S. 2).

([7]) Siehe Nummer 3 der Stellungnahme CON/2016/11.

([8]) Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

([9]) Verordnung (EU) 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 347 vom 28.12.2017, S. 35).

Spezifische Anmerkungen

3. ***Synthetische STS-Verbriefungen***

3.1. In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) in ihrem „Report on STS framework for synthetic securitisation" (Bericht über ein STS-Rahmenwerk für synthetische Verbriefungen) vom 6. Mai 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]) schlägt die Kommission vor, einen spezifischen Rahmen für einfache, transparente und standardisierte (STS) bilanzwirksame synthetische Verbriefungen zu schaffen, ähnlich dem bestehenden STS-Rahmen für traditionelle Verbriefungen. Ferner sieht der Vorschlag der Kommission eine günstigere Risikogewichtung für vorrangige (Senior) Tranchen synthetischer STS-Verbriefungen vor, die beim Originator verbleiben. Die EZB stellt fest, dass der Vorschlag nicht den BCBS-Standards entspricht, da die BCBS-Standards keinen STS-Rahmen für synthetische Verbriefungen vorsehen.

3.2. Aufgrund der voraussichtlich positiven Lenkungseffekte begrüßt die EZB den Vorschlag, den Markt für synthetische Verbriefungen durch die Einführung von STS-Kriterien zu standardisieren. Außerdem nimmt die EZB zur Kenntnis, dass die von der EBA durchgeführte Analyse ([11]) den Erfolg bilanzwirksamer synthetischer Verbriefungen in den letzten zehn Jahren aufzeigt. Wie die EBA im vorgenannten Bericht bereits zur Kenntnis nimmt, bestehen jedoch Einschränkungen im Hinblick auf die für die Analyse herangezogenen Daten und Transaktionen.

3.3. Nichtsdestotrotz empfiehlt die EZB eine genaue Überwachung des Markts für synthetische STS-Verbriefungen. Die Einführung einer günstigeren Risikogewichtung könnte Kreditinstituten den Anreiz geben, sich im Rahmen ihres Kapitalmanagements vermehrt auf synthetische Verbriefungen zu stützen. Ein künftiger systemischer Schock könnte möglicherweise dazu führen, dass es bei mehreren synthetischen Verbriefungsstrukturen gleichzeitig zu einem Ausfall kommt, was die Kapitalposition von Kreditinstituten unter Druck setzen sowie deren Fähigkeit, Kredite an die Realwirtschaft zu vergeben, einschränken könnte. Es wäre daher empfehlenswert, das Risiko eines solchen Ereignisses zu überwachen.

4. ***Verbriefung notleidender Risikopositionen***

4.1. Die EZB befürwortet den Vorschlag der Kommission, die aufsichtliche Behandlung von Verbriefungen notleidender Risikopositionen entsprechend der jüngsten BCBS-Konsultation anzupassen, und empfiehlt eine genaue Wiedergabe des Entwurfs für BCBS-Standards, es sei denn, es bestehen gewichtige Gründe für Abweichungen. In dieser Hinsicht empfiehlt die EZB eine Anpassung des Vorschlags der Kommission, soweit dies erforderlich ist, um die finalen BCBS-Standards wiederzugeben. NPE-Verbriefungen sind ein nützliches Instrument für Kreditinstitute, um ihre NPE-Quoten zu senken und gleichzeitig das NPE-Risiko vom Bankensystem abzuwenden. Der Regulierungsrahmen sollte diesen Prozess erleichtern und gleichzeitig sicherstellen, dass für NPE-Verbriefungspositionen, die im Bankensystem verbleiben, Kapital in hinreichender Höhe zur Verfügung steht.

4.2. Die aktuellen Vorschriften für die Berechnung von Risikogewichten für Verbriefungspositionen können bei strikter Anwendung zu übermäßig hohen Risikogewichten für NPE-Verbriefungspositionen führen. Im Rahmen der Erleichterung des Abbaus notleidender Risikopositionen durch Kreditinstitute besteht ein wichtiges Element darin, sicherzustellen, dass die daraus resultierenden Verbriefungspositionen angemessenen Risikogewichten unterliegen. Der Entwurf für BCBS-Standards stellt einen guten Kompromiss zwischen Risikosensitivität und Einfachheit dar, indem er ein festes Risikogewicht von 100 % für vorrangige Tranchen qualifizierter NPE-Verbriefungen festlegt.

4.3. Die Begriffsbestimmung von NPE-Verbriefungen im Vorschlag für eine Verbriefungsverordnung weicht von der im Entwurf für BCBS-Standards vorgeschlagenen Begriffsbestimmung ab. Während der Entwurf für BCBS-Standards NPE-Verbriefungen als solche definiert, bei denen der Parameter W (wie in Artikel 261 Absatz 2 der CRR definiert) größer als 90 % ist, ist dem Vorschlag der Kommission zufolge eine „NPE-Verbriefung" als Verbriefung definiert, bei der 90 % der zugrunde liegenden Vermögenswerte im Sinne des Artikels 47a Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([12]) (im Folgenden „CRR") notleidend sind. Die EZB befürwortet den von der Kommission vorgeschlagenen Ansatz aus folgenden Gründen: In der Union niedergelassene Kreditinstitute wenden für die Zwecke der regulatorischen Berichterstattung und für Risikomanagementzwecke die Begriffsbestimmung von notleidenden Risikopositionen aus Artikel 47a Absatz 3 der CRR an, welche enger auf die

([10]) „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07)" der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vom 6. Mai 2020.

([11]) „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07)" der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vom 6. Mai 2020.

([12]) Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

damit im Zusammenhang stehenden wirtschaftlichen Risiken und Bankenpraktiken ausgerichtet ist als der Parameter W. Im Gegensatz zu der im Entwurf für BCBS-Standards vorgesehenen Begriffsbestimmung umfasst die Begriffsbestimmung von notleidenden Risikopositionen in Artikel 47a Absatz 3 der CRR auch Risikopositionen, bei denen eine Begleichung der Verbindlichkeit als unwahrscheinlich gilt. Einige Kreditinstitute in der Union haben wesentliche Bestände an Risikopositionen, bei denen eine Begleichung der Verbindlichkeit als unwahrscheinlich gilt, und würden somit von den Vorschlägen profitieren.

4.4. Der Vorschlag der Kommission sieht zudem Änderungen der in Artikel 249 Absatz 3 der CRR festgelegten Anerkennungsfähigkeit als Absicherung ohne Sicherheitsleistung vor. Während die aktuelle Fassung der CRR den BCBS-Standards ([13]) in diesem Aspekt nicht vollumfänglich entspricht, ist auch der Vorschlag der Kommission nicht vollständig an die BCBS-Standards angepasst. Daher schlägt die EZB vor, Artikel 249 Absatz 3 der CRR zu ändern und vollständig an die BCBS-Standards anzupassen, sodass für die meisten Anbieter von Absicherungen ohne Sicherheitsleistung keine Mindestbonitätsanforderungen vorgeschrieben sind, während Anforderungen an Absicherungen ohne Sicherheitsleistung, die von nicht regulierten privaten Unternehmen bereitgestellt werden, gemäß den BCBS-Standards vorgeschrieben werden.

4.5. Die EZB empfiehlt eine Änderung der vorgesehenen Begriffsbestimmung für den „nicht erstattungsfähigen Kaufpreisnachlass“ (non-refundable purchase price discount — NRPPD). Im Vorschlag der Kommission ist ein nicht erstattungsfähiger Kaufpreisnachlass als Preisnachlass definiert, der entsteht, wenn notleidende Risikopositionen im Austausch für Verbriefungen unter ihrem ausstehenden Nominalbetrag auf eine Zweckgesellschaft übertragen werden. Die Begriffsbestimmung umfasst jedoch nicht den zusätzlichen Nachlass, der realisiert wird, wenn der Originator diese Schuldverschreibungen unter ihrem Nominalbetrag an Anleger verkauft ([14]). Damit die wirtschaftliche Substanz von NPE-Verbriefungen erfasst wird, sollte die Begriffsbestimmung erweitert werden, um auch Nachlässe zu erfassen, die realisiert werden, wenn Schuldverschreibungen zum Zeitpunkt der Originierung an Anleger verkauft werden. Ferner empfiehlt die EZB den ausdrücklichen Ausschluss erstattungsfähiger Preisnachlässe, da diese eine Risikoübertragung beeinträchtigen können, weil der Originator der Wertentwicklung der notleidenden Risikopositionen weiterhin ausgesetzt ist.

4.6. Die Kommission schlägt eine Änderung der Berechnung der in Artikel 268 der CRR definierten maximalen Eigenmittelanforderungen für NPE-Verbriefungen dahingehend vor, dass im Rahmen der Berechnung der maximalen Eigenmittelanforderungen der Abzug des NRPPD von den erwarteten Verlusten gestattet wird. Die EZB stellt fest, dass es Argumente gibt, die dafür sprechen, dass die Anwendung dieses Abzugs in Einklang mit den BCBS-Standards ([15]) zu diesem Thema steht, dieser aber in den Standards nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

4.7. Schließlich empfiehlt die EZB, zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit klarzustellen, dass — wie in dem Entwurf für BCBS-Standards ausdrücklich ausgeführt (siehe CRE 45.5) — die Risikogewichtsuntergrenze von 100 % für NPE-Verbriefungen die so genannte „Transparenzansatz“-Risikogewichtsobergrenze für vorrangige Verbriefungspositionen gemäß Artikel 267 der CRR (sofern die Obergrenze in einem Risikogewicht von weniger als 100 % resultiert) ersetzt.

Soweit die EZB Änderungen der Verordnungsvorschläge empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf EUR-Lex zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 23. September 2020.

Die Präsidentin der EZB
Christine LAGARDE

([13]) BCBS-Standard zur Beschreibung der Berechnung der Kapitalanforderungen für das Kreditrisiko, Kapitel 22 Absatz 90 des Baseler Rahmenwerks (CRE 22.90).

([14]) NPE-Verbriefungen werden oft wie im folgenden Beispiel gezeigt ausgeführt: 1) Der Originator verfügt über ein NPE-Portfolio mit einem ausstehenden Wert von 100 und einem Buchwert von 60. 2) Der Originator überträgt das NPE-Portfolio auf eine Zweckgesellschaft zu einem Wert von 60. 3) Die Zweckgesellschaft begibt Schuldverschreibungen (Notes) im Nominalwert von 60 (d. h. Junior Notes im Nominalwert von 20, Mezzanine Notes im Nominalwert von 20 und Senior Notes im Nominalwert von 20), die sie im Austausch für das NPE-Portfolio auf den Originator überträgt. 4) Der Originator verkauft die Junior Notes und die Mezzanine Notes an Anleger zu einem Verkaufspreis von 10 (d. h. die Junior Notes werden zu einem Preis von 2 verkauft und die Mezzanine Notes zu einem Preis von 8, auf der Grundlage der vereinfachenden Annahme, dass der Originator nicht verpflichtet ist, die Vorschriften in Bezug auf den Risikoselbstbehalt einzuhalten), und behält die Senior Notes, denen er einen Buchwert von 20 zuordnet. Eine enge Begriffsbestimmung für den NRPPD würde in diesem Beispiel zu einem Wert von 40 % führen, während eine weitere Begriffsbestimmung, welche die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse besser widerspiegelt, zu einem Wert von 70 % führen würde. Bei einer weiteren Begriffsbestimmung würde somit ein breiteres Spektrum von NPE-Verbriefungen von dem festen Risikogewicht von 100 % profitieren.

([15]) BCBS-Standard zur Beschreibung der Berechnung der Kapitalanforderungen für das Kreditrisiko, Kapitel 40 Absatz 54 des Baseler Rahmenwerks (CRE 40.54).