

Umsetzung des Output-Floors in der EU

- Der Output-Floor sollte in der EU als zweiter „Backstop“ neben der Leverage Ratio umgesetzt werden.
- Der Output-Floor sollte lediglich auf die „Baseler“ Eigenkapitalanforderungen angewendet werden.
- Die EU ist in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen von Baseler Vorgaben abgewichen, um europäischen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Was ist der Output-Floor?

Banken müssen ihre Risiken mit Eigenkapital abdecken. Zur Berechnung der Eigenkapitalanforderungen für Kredit- und Marktrisiken können Banken neben einfachen, aufsichtlich vorgegebenen Standardansätzen auch bankinterne Modellansätze verwenden. Der Output-Floor bewirkt, dass die mit internen Modellansätzen ermittelten Eigenkapitalanforderungen mindestens 72,5 Prozent der nach den Standardansätzen ermittelten Anforderungen betragen.

Warum wurde der Output-Floor eingeführt?

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht möchte mit dem Floor die „Variabilität der Risikoschätzungen“ verringern, weil sich seiner Ansicht nach die intern ermittelten Eigenkapitalanforderungen der Institute zu stark unterscheiden. Nach Untersuchungen der EBA beruhen die Unterschiede zwar größtenteils darauf, dass die Institute tatsächlich auch unterschiedliche Risiken halten, die Modelle erbringen teilweise aber auch bei gleichen Risiken unterschiedliche Ergebnisse. Diese nicht durch unterschiedliche Risiken erklärbaren Messunterschiede sollen durch den Output-Floor begrenzt werden. Getroffen werden sollen damit vor allem Institute, die ihre Risiken mit internen Verfahren unterzeichnen.

Warum nutzen Banken interne Messverfahren?

Interne Verfahren verbessern das Risikomanagement der Banken. Die genaue Messung der eingegangenen Risiken führt dazu, dass das zur Abdeckung der Risiken vorhandene Eigenkapital zielgenau dorthin gelenkt wird, wo es gebraucht wird. Darüber hinaus sind die Banken mittels interner Verfahren in der Lage, von ihren Kreditnehmern die Zinsen zu verlangen, die deren tatsächlichen Ausfallrisiken entsprechen.

Dr. Tobias Winkler

Abteilungsleiter
Bereich Bankenregulierung

Tel.: 030 8192-284

Fax: 030 8192-218

tobias.winkler@voeb.de

19.12.2019

Datei-Nr.: 780102-g19

Seite 1/7

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst

Stellvertretender Präsident: Rainer Neske

Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Damit interne Verfahren bankaufsichtlich genutzt werden dürfen, müssen sie strenge aufsichtliche Anforderungen erfüllen. Dies wird im Rahmen der Zulassung geprüft. Im Anschluss sind die Modelle regelmäßig auf ihre Messgenauigkeit hin zu überprüfen.

Welche Umsetzung des Output-Floors schlägt die EBA vor?

Die Eigenkapitalanforderungen der Banken ergeben sich aus einzelnen Komponenten. Der Baseler Ausschuss schlägt vor, den Output-Floor lediglich auf bestimmte Komponenten anzuwenden („Baseler Anforderungen“). Die EBA hingegen möchte ihn darüber hinaus auch auf nur in der EU geltende zusätzliche Kapitalpuffer („EU-Puffer“) anwenden. Diese Floor-Umsetzung in der EU würde also die Baseler Vorgabe verschärfen (sogenanntes „gold-plating“) und damit die Eigenkapitalanforderungen der EU-Banken signifikant erhöhen. Nach den Berechnungen der EBA würden die Anforderungen um durchschnittlich 24,4 Prozent steigen. Hiervon entfielen 9,1 Prozentpunkte auf den Output-Floor. Es ergäbe sich ein zusätzlicher Kapitalbedarf von mindestens 135 Mrd. Euro.

Besonders stark betroffen wären deutsche Banken. Für diese Institute würden sich die Kapitalanforderungen im Schnitt um rund 38 Prozent erhöhen. Hiervon entfielen ungefähr die Hälfte auf den Output-Floor.

Warum ist Deutschland besonders vom Output-Floor betroffen?

Die im EU-Vergleich überdurchschnittliche Erhöhung der Kapitalanforderungen hat vor allem zwei Gründe: Zum einen fordert die deutsche Bankenaufsicht, dass die Banken bei Anwendung interner Ratingverfahren für das Kreditrisiko ihren Kreditbestand fast vollständig (mindestens zu 92 Prozent) mit dem Modell erfassen. Zum anderen hat sich die deutsche Wirtschaft in den letzten Jahren sehr günstig entwickelt. Dies hat über die damit verbundenen niedrigen Ausfallwahrscheinlichkeiten der Kreditnehmer zu (im Vergleich zum Standardansatz) geringeren Kapitalanforderungen geführt.

Was ist ein „Backstop“?

Ein Backstop ist eine Kapitalanforderung, die von den Instituten zusätzlich zu den „normalen“ Kapitalanforderung einzuhalten ist. Die höhere der beiden Anforderungen ist bindend. Ein Beispiel ist die mit der CRR II eingeführte „Leverage Ratio“. Die Leverage Ratio begrenzt das Geschäftsvolumen einer Bank im Verhältnis zu ihrem Eigenkapital. Welches Risiko in den Geschäften steckt, spielt dabei keine Rolle. Die Leverage Ratio bildet somit ein Auffangnetz für die „normalen“, risikosensitiv ermittelten Kapitalanforderungen. Die Leverage Ratio schließt eine grobe Risikounterzeichnung durch risikosensitive Kapitalanforderungen aus.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Was ist unser Vorschlag zur Umsetzung des Output-Floors?

Der Output-Floor sollte in der EU als zweiter Backstop neben der Leverage Ratio umgesetzt werden („Second Backstop Approach“). Während die Leverage Ratio bei allen Banken ein übermäßiges Absinken der risikosensitiven Kapitalanforderungen verhindert, bildet der Output-Floor einen zusätzlichen Backstop für Banken, die interne Verfahren anwenden. Der Output-Floor verhindert als zweiter Backstop ein übermäßiges Absinken der mittels interner Verfahren berechneten Kapitalanforderungen.

Darüber hinaus sollte der Floor lediglich auf die vom Baseler Ausschuss vorgeschlagenen Komponenten der Eigenkapitalanforderungen angewendet werden. Einzelheiten zu den Unterschieden zwischen unserem Ansatz zur Umsetzung des Output-Floors und dem Ansatz der EBA finden sich im Anhang.

Durch diese Umsetzung des Floors würde sich der Kapitalmehrbedarf der EU-Banken nach vorläufigen Informationen auf ca. 83 Mrd. Euro verringern.

Ist der Second Backstop Approach „Basel-konform“?

Nach Ansicht der EBA nicht, ohne dass dies jedoch weiter begründet wird. Unseres Erachtens ist der „Second Backstop Approach“ mit dem Baseler Wortlaut vereinbar. Auch der vom Baseler Ausschuss verfolgte Regelungszweck, nämlich eine zu geringe Eigenkapitalunterlegung bei Nutzung interner Verfahren zu vermeiden, wird erreicht. Im Übrigen bezeichnet der Baseler Ausschuss den Output-Floor selber als „Backstop“.

Wäre es schlimm, von Basel abzuweichen?

Ein Abweichen von den Baseler Regelungen wäre nichts Neues. Bereits in der Vergangenheit ist die EU regelmäßig von Baseler Vorgaben abgewichen, um europäische Besonderheiten zu berücksichtigen. Genannt seien hier beispielsweise die in der Hypothekendarlehenrichtlinie geschaffene Möglichkeit einer Risikogewichtung von gewerblichen Hypothekarkrediten mit einem Risikogewicht von 50 Prozent (Basel: 100 Prozent) oder die „Unterstützungsfaktoren“ für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen sowie private Infrastrukturfinanzierungen, welche die Kapitalanforderungen für diese Kredite um (rund) ein Viertel absenken. Auch bei der letzten Anpassung der EU-Bankenverordnung (CRR II) wurde – beispielsweise bei der NSFR – von den Baseler Vorgaben abgewichen.

Angesichts der zu erwartenden erheblichen negativen Auswirkungen auf die europäischen und insbesondere deutschen Banken - und damit verbunden die

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

jeweiligen Realwirtschaften - erscheint uns ein Abweichen von den Baseler Vorgaben nicht nur vertretbar, sondern dringend erforderlich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Banken außerhalb der EU von Basel IV wesentlich weniger stark betroffen sein werden. Im Vordergrund sollte stehen, die Leistungsfähigkeit der europäischen Finanz- und Realwirtschaft zu erhalten. Das Streben, die Baseler Vorgaben ohne jegliche Abweichung umzusetzen, darf dieses Ziel nicht dominieren. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass erwartungsgemäß auch andere Jurisdiktionen bei dieser „Basel-Umsetzung“ von Vorgaben abweichen werden.

Und was ist mit der Variabilität der Risikoschätzungen?

Zunächst ist festzustellen, dass der von uns vorgeschlagene „Second Backstop Approach“ eine effektive Untergrenze für die mittels interner Modelle ermittelten Kapitalanforderungen darstellt. Wegen der besonderen Ausgestaltung greift die Grenze jedoch erst bei einem stärkeren Auseinanderlaufen der nach den Standardansätzen und mittels Modellen ermittelten Kapitalanforderungen.

Darüber hinaus wird sich die Variabilität der internen Risikoschätzungen der Banken durch die derzeit laufende umfassende Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Verwendung von internen Kreditrisikomessverfahren (sogenannten „IRB repair“) durch die EBA und die zielgerichtete Überprüfung interner Modelle („TRIM“) durch die EZB spürbar verringern. Die Erfolge dieser Maßnahmen werden sich im Rahmen der jährlich durchgeführten aufsichtlichen Vergleichsrechnungen („Benchmarking“) zeigen. Unseres Erachtens sollten diese Ergebnisse abgewartet werden, bevor durch überzogene aufsichtliche Anforderungen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kreditwirtschaft und die Finanzierung der Realwirtschaft nachhaltig gefährdet werden.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Anhang: Unterschiedliche Ansätze zur Umsetzung des Output-Floors

Banken müssen zur Ermittlung ihrer aufsichtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen eine Risikomessgröße (RWA), die das Risiko der von ihnen eingegangenen Positionen widerspiegelt, mit bestimmten aufsichtlich vorgegebenen Mindestkapitalquoten multiplizieren:

$$\text{Mindesteigenkapitalanforderungen} = RWA \times \text{Mindestkapitalquote}$$

Zur Ermittlung der RWA können die Banken neben Standardansätzen auch Ansätze verwenden, die auf internen Modellen beruhen (beispielsweise IRBA).

Nach den Baseler Regelungen zum Output-Floor ergeben sich die RWA_{floored} als Maximum aus

- den mittels aufsichtlich genehmigter interner Modelle oder Standardansätzen ermittelten RWA ($RWA_{\text{pre-floor}}$) und
- 72,5 Prozent der ausschließlich mittels Standardansätzen ermittelten RWA.

Die auf diese Weise ermittelten RWA_{floored} müssen die Banken auf folgende Mindestkapitalquoten („Baseler EK-Anforderungen“) anwenden:

- Harte Kernkapitalquote (4,5 Prozent der RWA),
- Kernkapitalquote (6 Prozent der RWA),
- Gesamtkapitalquote (8 Prozent der RWA),
- Kapitalerhaltungspuffer (zusätzliches hartes Kernkapital in Höhe von 2,5 Prozent der RWA),
- ggf. institutsindividueller antizyklischer Eigenkapitalpuffer sowie
- ggf. Eigenkapitalpuffer für global systemrelevante Banken.

Die vorgeschlagenen Ansätze zur Umsetzung des Output-Floors unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Beantwortung der Frage, ob die Floor-Anforderungen die bisherigen „normalen“ Kapitalanforderungen¹ auf der Basis der $RWA_{\text{pre-floor}}$ ersetzen oder diese ergänzen. Dies bedeutet, ob es (a) lediglich eine Gruppe von risikobasierten Kapitalanforderungen gibt, die mittels der RWA_{floored} berechnet werden oder (b) die RWA_{floored} Grundlage für die Berechnung einer zusätzlichen Eigenkapitalanforderung für die Zwecke des Output-Floors sind.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

¹ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Tz. 50.

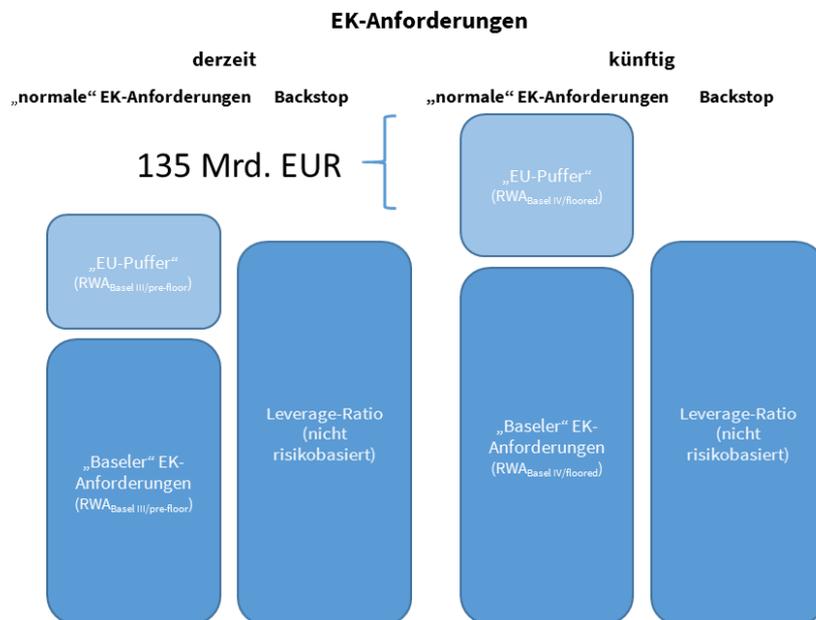
Darüber hinaus unterscheiden sich die Ansätze hinsichtlich der Antwort auf die Frage, auf welche Mindestkapitalquoten die RWA_{floored} angewendet werden sollen.

EBA: Eine RWA-Definition und Anwendung auf sämtliche Kapitalanforderungen

Nach Ansicht der EBA gibt es nur eine Gruppe von Kapitalanforderungen, die mittels der RWA_{floored} berechnet werden muss (einheitlicher RWA-Begriff). D.h. die Floor-Anforderungen ersetzen die „normalen“ Kapitalanforderungen.

Diese einheitliche RWA-Definition soll darüber hinaus nicht nur auf die o.g. „Baseler EK-Anforderungen“, sondern auch auf Kapitalanforderungen angewendet werden, die nur in der EU gelten („EU-Puffer“):

- Kapitalpuffer für anderweitig systemrelevante Institute (A-SRI),
- Systemrisikopuffer (SRB) sowie
- Kapitalanforderungen der zweiten Säule (P2R und P2G).



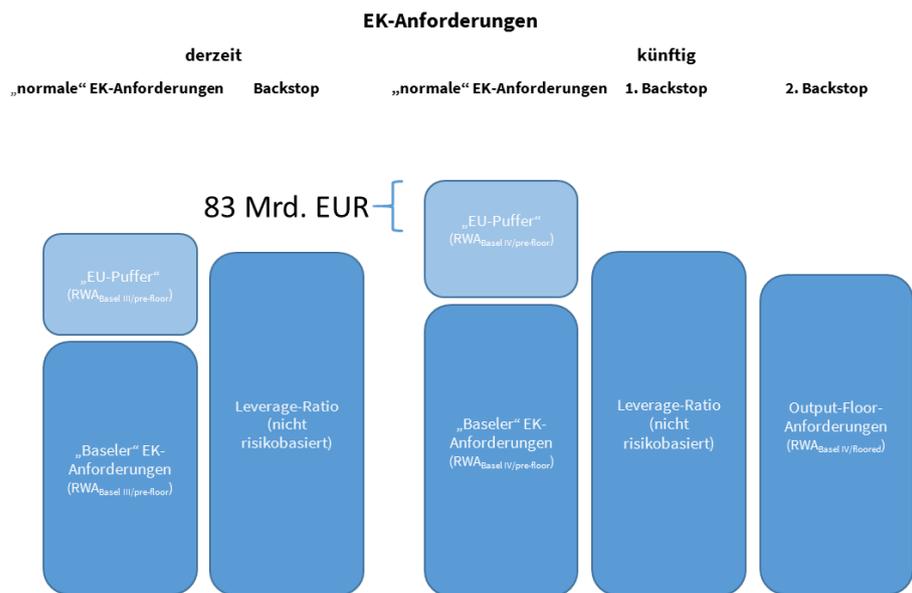
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, e.V.
 Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
 Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
 Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

VÖB/DK: Zwei RWA-Definitionen und Anwendung lediglich auf die Baseler Anforderungen

Nach Ansicht der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) stellen die Baseler Output-Floor-Anforderungen eine gesonderte Gruppe von risikobasierten Kapitalanforderungen dar, die zusätzlich zu den „normalen“ Kapitalanforderungen (auf der Basis der $RWA_{pre-floor}$) einzuhalten ist. D.h. die Output-Floor-Anforderungen ergänzen die bisherigen „normalen“ Kapitalanforderungen. Entsprechend gibt nach dem Verständnis der Kreditwirtschaft zwei RWA-Definitionen.

Insgesamt gibt es daher drei gesonderte Kapitalanforderungen („normale“ Anforderungen, Leverage-Ratio und Floor-Anforderungen). Die höchste der drei bestimmt die Kapitalanforderungen der Bank.



Bundesverband Öffentlicher Banken
 Deutschlands, VÖB, e.V.
 Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
 Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
 Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß