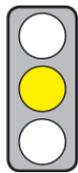


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Wirksamkeit der Eigenkapitalrichtlinie soll gestärkt werden, um die Finanzmarktstabilität und den Schutz der Gläubigerinteressen zu erhöhen.

Betroffene: Banken, Aufsichtsbehörden, Finanzmarktteilnehmer und Kreditnehmer



Pro: (1) Die Sorgfaltspflichten bei der Vergabe von Krediten, die später verbrieft werden, und die qualitativen Anforderungen an Investitionen in verbrieft Forderungen senken das Risiko im Verbriefungsmarkt.

(2) Die Reform der Bankenaufsicht erhöht die Qualität der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Banken.

Contra: (1) Wenn Großkreditregeln uneingeschränkt auch für Interbankenkredite gelten, kann das die Liquiditätsversorgung im Geldmarkt gefährden.

(2) Die Pflicht, 5% der verbrieften Kredite in den Büchern zu behalten, konterkariert die Bemühungen um ein besseres Risikomanagement.

(3) Die Richtlinie enthält prozyklische Elemente, die einen wirtschaftlichen Abschwung verstärken.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 602 vom 1. Oktober 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG **über Zentralorganisationen zugeordneten Banken, bestimmte Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement**

Kurzdarstellung

Die Artikel verweisen – wenn nicht anders angegeben – auf die Richtlinie 2006/48/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

► Verpflichtung zur Bewertung und Absicherung von Risiken

- Wie bereits gemäß der bestehenden Eigenkapitalrichtlinie („Basel II“), die im wesentlichen auf Verhandlungen in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) beruht, müssen Banken in der EU auch künftig ihre Kredit-, Markt- und operationellen Risiken schätzen und mit Eigenkapital hinterlegen.
- Eine Bank kann wie bisher Kreditrisiken anhand selbst entwickelter IRB-Modelle (Internal Rating Based Approach) schätzen, die von den Aufsichtsbehörden genehmigt sein müssen, oder alternativ auf den gesetzlichen „Standardansatz“ der EU zurückgreifen. Dieser gewichtet sämtliche Forderungen der Bank mit bestimmten Prozentsätzen („Risikogewichte“), die von der Art der Forderung und der von einer Ratingagentur geschätzten Bonität der Forderungsschuldner abhängen.

► Reformen bei der Bankenaufsicht

- Die Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Banken übernehmen „Aufsichtskollegien“:
 - Die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaates, in dem eine Bank mit Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten ihren Hauptsitz hat, „plant und koordiniert“ die Aufsicht. Sie arbeitet dabei mit den Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Beaufsichtigung der Zweigniederlassungen zuständig sind, zusammen. (neuer Art. 129 Abs. 1 lit. c)
 - Können sich diese Aufsichtsbehörden nicht über die erforderlichen Maßnahmen – insbesondere über die Höhe des zu hinterlegenden Eigenkapitals – einigen, darf die Behörde des Mitgliedstaates, in dem die Bank ihren Hauptsitz hat, allein entscheiden. (Art. 125, neue Art. 129 und Art. 131a)
- Aufsichtsbehörden können Zweigniederlassungen einer Bank mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat als „systemrelevant“ einstufen. In diesem Fall muss die Aufsichtsbehörde des Hauptsitzstaates die Behörde im Staat der Zweigniederlassung informieren über:
 - ungünstige Entwicklungen, die den zu dieser Gruppe gehörenden Banken ernsthaft schaden könnten,
 - größere Sanktionen und außergewöhnliche Maßnahmen, die Banken dieser Gruppe auferlegt wurden (z.B. eine Verpflichtung, zusätzliches Eigenkapital bereitzustellen). (neuer Art. 42a)
- Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen bei ihren Entscheidungen auch die Auswirkungen auf die „Finanzstabilität in anderen Mitgliedstaaten“ berücksichtigen (neuer Art. 40 Abs. 3).

► Hybride Finanzinstrumente als Eigenkapital

- Hybride Finanzinstrumente sind Mittel, die Elemente sowohl von Fremd- als auch von Eigenkapital aufweisen. Sie dürfen nur unter folgenden Bedingungen dem Eigenkapital zugerechnet werden (neue Art. 57 und Art. 63a):
 - sie sind tatsächlich eingezahlt und können zum Ausgleich von Verlusten herangezogen werden;
 - sie sind im Konkurs- oder Liquidationsfall nachrangig gegenüber allen anderen Verbindlichkeiten;

- sie sind unbefristet oder haben eine Ursprungslaufzeit von mindestens 30 Jahren;
- sie können erst nach vorheriger Zustimmung der Aufsichtsbehörden gekündigt oder getilgt werden;
- sie sehen keine regelmäßige Zins- oder Dividendenzahlung vor (die Bank muss solche Zahlungen unterlassen, wenn es die Eigenkapitalanforderungen nicht erfüllt).
- Hybride Finanzinstrumente, die diesen Anforderungen nicht genügen, dürfen – in stufenweise abnehmendem Ausmaß – noch bis zu 30 Jahre lang dem Eigenkapital zugeordnet werden (Art. 154 Abs. 8 und 9).

► **Großkredite und Interbankenkredite**

- Eine Bank muss jeden an einen einzelnen Kunden vergebenen Kredit, der 10% ihres Eigenkapitals übersteigt, mindestens zweimal jährlich der nationalen Aufsicht melden („Großkredite“, neuer Art. 110).
- Eine Bank darf einem einzelnen Kunden oder einer Gruppe „verbundener Kunden“ keinen Kredit über mehr als 25% ihres Eigenkapitals zur Verfügung stellen.
„Verbundene Kunden“ sind alle Unternehmen, die voraussichtlich in finanzielle Schwierigkeiten geraten, wenn nur eines von ihnen auf Finanzierungs- oder Rückzahlungsschwierigkeiten stößt (neue Art. 4 Nr. 45b und Art. 111 Abs. 1 Satz 1).
- Diese Beschränkung gilt auch für Kredite zwischen Banken. Eine Bank mit weniger als 600 Mio. € Eigenkapital darf aber einzelne Interbankenkredite von bis zu 150 Mio. € vergeben, wenn sie an verbundene Kunden, die keine Banken sind, insgesamt nicht mehr als 25% ihres Eigenkapitals ausgeliehen hat. Für Kredite unter Banken, die Teil einer gleichen Unternehmensgruppe sind, können Ausnahmen gemacht werden. (neue Art. 111 Abs. 1 Satz 2 und Art. 113 Abs. 4 lit. c)

► **Verbriefungen von Krediten**

- In verbrieftete Kredite – d.h. eine Vielzahl von Krediten, die zusammengefasst und in handelbare Wertpapiere umgestaltet wurden – darf eine Bank nach dem 1. Januar 2011 nur dann investieren, wenn der Emittent mindestens 5% in seinen Büchern behält (neuer Art. 122a).
- Eine Bank muss den Aufsichtsbehörden nachweisen können, dass sie über „umfassende und gründliche“ qualitative Kenntnisse zu jeder einzelnen Verbriefungsposition verfügt. Dies gilt insbesondere für:
 - die Risikomerkmale der Verbriefung und der Forderungen, die dieser zugrunde liegen,
 - die strukturellen Merkmale der Verbriefung, die wesentlichen Einfluss auf deren Entwicklung haben können. Daher muss eine Bank – sowohl vor als auch nach der Investition in die Verbriefung – regelmäßig und unabhängig von der Ratingagentur, welche die Verbriefung bewertet hat, geeignete „Stresstests“ durchführen, mit denen sie die Risiken schätzt. (neuer Art. 122a Abs. 4)
- Eine Bank muss mit „förmlichen Verfahren“ die Entwicklung der Forderungen, die ihren Verbriefungspositionen zugrunde liegen, „laufend und zeitnah“ verfolgen. Insbesondere muss sie den Prozentsatz der Kredite verfolgen, die mehr als 30, 60 und 90 Tage überfällig sind oder die zwangsvollstreckt werden. Tut sie dies nicht, muss sie diese Verbriefungen mit deutlich mehr Eigenkapital hinterlegen, indem sie das hohe Risikogewicht von 1250% anzusetzen hat. (neuer Art. 122a Abs. 5)
- Eine Bank muss bei der Vergabe von Krediten, die anschließend verbrieft werden, dieselbe Sorgfalt anwenden wie bei der Vergabe herkömmlicher Kredite. Zudem muss sie für ihre eigenen Anteilseigner Informationen über diese Verbriefungen bereitstellen. Tut sie dies nicht, muss sie auch die von ihnen verbrieften Forderungen mit Eigenkapital hinterlegen. (neuer Art. 122a Abs. 6 und 7)

► **Inkrafttreten**

Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie spätestens ab dem 31. März 2010 anwenden.

Änderung zum Status quo

- Bislang ist die Anrechenbarkeit hybrider Finanzinstrumente als Eigenkapital im EU-Recht nicht geregelt.
- Bislang gelten für die Meldepflicht von Großkrediten und die Obergrenze von Krediten in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen. Diese werden nun vereinheitlicht. Die Möglichkeit, Interbankenkredite von den Großkreditregeln auszunehmen, wird gestrichen.
- Bisher gibt es keine aufsichtsrechtlichen Vorgaben für die Verbriefung von Krediten.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt aus, dass nur EU-einheitliche Vorschriften und Aufsichtsanforderungen Wettbewerbsverzerrungen vermeiden können.

Politischer Kontext

Mit ihren Vorschlägen über die Behandlung von Interbankenkrediten und Verbriefungen sowie zur Aufsichtsorganisation geht die Kommission auf Probleme ein, die nach allgemeiner Einschätzung bei der Finanzkrise eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Vorschläge beruhen im Wesentlichen auf dem Fahrplan der EU-Finanzminister vom 9. Oktober 2007 zur Bewältigung der Turbulenzen auf den Finanzmärkten. Am 13. März 2008 drängten auch die Staats- und Regierungschefs darauf, die Maßnahmen bis April 2009 zu verabschieden. Angesichts dieser engen Zeitplanung war die Kommission nicht bereit, den Abschluss der Arbeiten des „Baseler Ausschusses“ der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich abzuwarten. Die dort vertretenen Aufsichtsbehörden vieler EU-Staaten sowie der USA und Japan – auf deren Arbeit die ursprüngliche Eigenkapitalrichtlinie

aus 2006 beruht – haben für das Frühjahr 2009 Vorschläge zur Änderung der Bankenregulierung angekündigt.

Stand der Gesetzgebung

01.10.2008 Annahme durch Kommission
02.12.2008 Diskussion im Rat
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter Othmar Karas (EVP-ED-Fraktion, AT); Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Finanzausschuss (federführend); Ausschuss für Angelegenheiten der EU; Wirtschaft und Technologie; Haushaltsausschuss
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 47 Abs. 2 EGV (Niederlassungsfreiheit)
Art der Gesetzgebungskompetenz: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart: Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die geplanten Änderungen bei der Organisation der Bankenaufsicht spiegeln die Tatsache wider, dass durch die grenzüberschreitende Tätigkeit vieler Banken Risikoprofile nicht länger nur auf den Aktivitäten einer Bank in einem Land beruhen können. Es ist daher sinnvoll, die nationalen Aufsichtsbehörden zu verpflichten, auch die Risiken in anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Eine Zusammenarbeit der Behörden wäre sonst inhaltsleer. **Das Konzept der Aufsichtskollegien** ist sinnvoll und vielversprechend: es **kann Doppelarbeit vermeiden und die Qualität der Aufsicht verbessern**, wenn auf Basis des gemeinsamen Risikoprofils einer Bank gearbeitet wird. Wichtig ist jedoch die Herstellung einer Mindestqualität der Aufsicht in allen EU-Ländern. Sonst ergäben sich für Banken Anreize, sich für den Hauptsitz den Mitgliedstaat auszusuchen, wo die Aufsichtsstandards am niedrigsten sind (sog. „Cherry Picking“).

Eigenkapitalvorschriften schränken die Handlungsfreiheit von Banken ein. Sie binden Kapital, das nicht länger für andere Zwecke zur Verfügung steht. Dennoch sind solche Vorschriften ordnungspolitisch sinnvoll, weil sie die Risiken für den gesamten Finanzmarkt berücksichtigen und somit – wenn richtig ausgestaltet – die Stabilität des Finanzsystems positiv beeinflussen.

Daher ist es zu begrüßen, dass der Anreiz für Banken, auch in Zukunft in die Entwicklung eines eigenen Risikomodells zu investieren – und damit die vorhandenen Risiken genauer schätzen können – erhalten bleibt: Banken, die über ein solches Modell verfügen, müssen im Schnitt weniger Eigenkapital bereithalten als Banken, die auf den pauschalen Standardansatz zurückgreifen. Anders ausgedrückt: **Banken, die sich um die Identifizierung bestehender Risiken bemühen, können ihre Wettbewerbsposition verbessern.**

Die Anforderung an Banken, den Aufsichtsbehörden **umfassende und qualitative Kenntnisse über** die Risiken von Investitionen in **verbriefte Forderungen nachzuweisen**, ist zu begrüßen. Sie **trägt zu einer verbesserten Einschätzung von Risiken bei. Gleiches gilt für die vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten bei der Vergabe von Krediten, die anschließend verbrieft werden.** Diese Pflichten wirken dem „moral hazard“-Problem der leichtfertigen Kreditvergabe entgegen und schränken zugleich die Handlungsfreiheit der Banken nur begrenzt ein.

Mit der De-facto-Verpflichtung für den Emittenten, **5% der verbrieften Forderungen einzubehalten, sind keine überzeugenden Vorteile verbunden.** Kurz- und mittelfristig birgt sie die Gefahr, dass eine Bank, die in Verbriefungen investiert, sich auf die Erfüllung dieser Verpflichtung verlässt, statt das eingegangene Risiko eigenständig zu prüfen. **Die Verpflichtung konterkariert** damit **die Bemühungen** der Richtlinie **um ein besseres Risikomanagement.** Langfristig behindert sie zudem die Vertrauensbildung, da sie es dem Emittenten erschwert, die Angemessenheit seiner Kreditvergabepraxis zu signalisieren. Weil der Einbehalt des Emittenten auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruht, ist seine Aussagekraft nämlich gering. Will der Emittent seine Seriosität auf diese Weise glaubhaft machen, wird er mehr als 5% der Forderungen einbehalten müssen, was mit höheren Kosten verbunden ist. **Die Vorschrift kann schließlich auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Banken** – und damit der EU insgesamt – **verringern.** In Verbriefungen von außereuropäischen Emittenten, welche die europäische Verpflichtung nicht befolgen, dürften europäische Banken nämlich nicht länger investieren. Dadurch blieben europäischen Banken Anlageformen verschlossen, die – momentanen Turbulenzen zum Trotz – für die Risikodiversifizierung und Renditemöglichkeiten der Banken sehr sinnvoll sein können.

Zwar betont die Kommission zu Recht, dass „Banken auch dann Bankrott gehen [können], wenn sie der Aufsicht unterliegen“. Deshalb hohe **Interbankenkredite auch bei den Großkrediten zu berücksichtigen**, ist jedoch nicht angemessen. Zum einen ist zweifelhaft, ob ausgerechnet Vorschriften über Großkredite diesem Ausfallrisiko gerecht werden. Modelle zur Schätzung des Ausfallrisikos sind hierzu besser in der Lage. Zum anderen **kann diese Vorschrift die Liquiditätsversorgung der Banken auf dem Geldmarkt gefährden**.

Genau hier aber, wo sich Banken im Normalfall mit Liquidität versorgen, ist es in der Finanzkrise zu gewaltigen Problemen gekommen. Eine Bank dürfte einer anderen Bank keine Liquidität mehr zur Verfügung stellen, sobald – infolge der Anrechnung – das zulässige Volumen für Kredite an diese Bank ausgeschöpft wäre. In der Folge könnte sie sich Geschäftspartner mit sogar schlechterer Bonität aussuchen. Bevor dieser Vorschlag der Kommission angenommen wird, sollten daher die Auswirkungen auf den Geldmarkt untersucht werden.

Dass die Regeln zur Anerkennung hybrider Finanzinstrumente von allgemeinen Kriterien ausgehen, ist begrüßenswert. Die Vorschriften können auch innovative, derzeit noch unbekannte Kapitalformen erfassen und ermöglichen gleichzeitig eine EU-einheitliche Anerkennungspraxis, die Wettbewerbsverzerrungen vermeidet.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

In modernen Volkswirtschaften sind stabil funktionierende Finanzmärkte eine essentielle Voraussetzung für die effiziente Allokation von Kapital. Hierzu trägt der Vorschlag bei, da er – insgesamt betrachtet – zu einer besseren Einschätzung vorhandener Risiken und einer effizienteren Aufsicht führt.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Richtlinie enthält eine „prozyklische Komponente“, die einen wirtschaftlichen Abschwung verstärkt. Bei fallenden Aktienkursen müssen Banken Portfolioverluste abschreiben, was ihr Eigenkapital schmälern kann. Dies würde Banken zwingen, weniger Kredite zu vergeben, da sie diese mit Eigenkapital hinterlegen müssen. Soweit dadurch geplante Investitionen unterbleiben, weil eine Finanzierung nicht zustande kommt, verschlechtern sich die Ratings der Unternehmen, weshalb Banken bei der Kreditvergabe noch mehr Eigenkapital hinterlegen müssen. Dies verteuert die Kredite weiter, was Investitionen noch weniger attraktiv macht und den Abschwung verstärkt. **Die Aufsichtsbehörden sollten daher nur solche interne Risikomodelle genehmigen, die bei der Einschätzung von Risiken sämtliche – auch negative – Phasen eines Wirtschaftszyklus berücksichtigen.** In Zeiten eines Abschwungs schlagen Abschreibungsbedarf und Eigenkapitalschwankungen so nicht unmittelbar auf die Kreditvergabe durch.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der Vorschlag kann die Finanzmarktstabilität und damit die Standortqualität der EU erhöhen. Falls die derzeit in der BIZ verhandelten Anforderungen aber erheblich hinter denen der Richtlinie zurückbleiben, könnte sich die Kreditaufnahme in der EU überproportional verteuern, was dem Standort Europa schadet.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 47 Abs. 2 EGV ist die einschlägige Kompetenznorm.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland wäre insbesondere die Verordnung über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Instituten, Institutgruppen und Finanzholding-Gruppen (Solvabilitätsverordnung - SolvV) zu ändern.

Alternatives Vorgehen

Die Vorgabe, 5% der verbrieften Kredite in den Büchern zu behalten, sollte gestrichen werden. Es sollte untersucht werden, inwieweit die Anrechnung von Interbankenkrediten als Großkredite die Liquiditätsversorgung im Geldmarkt gefährdet. Aufsichtsbehörden sollten der prozyklischen Wirkung der Richtlinie Rechnung tragen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Einigen sich das Europäische Parlament und der Rat über die Vorschläge zur Kreditverbriefung und zur Organisation der Aufsicht, muss damit gerechnet werden, dass ähnliche Vorschriften auch für den Wertpapierhandel und für Versicherungen eingeführt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag ist grundsätzlich begrüßenswert. Aufsichtskollegien, Sorgfaltspflichten für die Kreditvergabe und qualitative Anforderungen an Investitionen in verbrieft Kredite tragen zur Stabilität der Finanzmärkte bei. Auf die Pflicht, 5% der verbrieften Kredite in den Büchern zu behalten, und auf die Anrechnung von hohen Interbankenkrediten als Großkredite sollte verzichtet, der prozyklischen Wirkung Rechnung getragen werden.