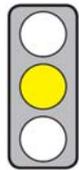


KERNPUNKTE

Ziele der Verordnung: Höhere Eigenkapitalanforderungen an Banken und Wertpapierfirmen sollen die Finanzmärkte stabiler machen.

Betroffene: Kreditinstitute und Wertpapierfirmen, deren Vertragspartner, insbesondere Kreditnehmer



Pro: Die vorgesehenen höheren und qualitativ besseren Eigenkapitalanforderungen stärken die Fähigkeit der Institute, Verluste eigenständig zu tragen.

Contra: (1) Staatsanleihen müssen auch künftig nicht mit Eigenkapital unterlegt werden.

(2) Eine Verschuldungsquote kann die Kreditvergabe an Unternehmen und Private einschränken.

(3) Ein Liquiditätspuffer sollte nicht durch delegierte Rechtsakte von der Kommission konkretisiert werden können.

(4) Eine Umsetzung der Eigenkapitalvorschriften nur in der EU schwächt die Standortqualität Europas und stärkt die Finanzstabilität nicht.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 452 vom 20. Juli 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen.**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Analyse beruht auf der englischen Fassung des Kommissionsvorschlags.

► Hintergrund und Ziele

- Die Verordnung und die gleichzeitig vorgeschlagene Richtlinie [KOM(2011) 453, s. [CEP-Analyse](#)] zu den Eigenkapital-Anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (im Folgenden: Institute) sollen ab 1. Januar 2013 die Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG ersetzen (Art. 152 der Richtlinie).
- Die Verordnung enthält Vorschriften zur Menge und Qualität des vorzuhaltenden Eigenkapitals und sieht eine maximale Verschuldungsquote sowie Regeln über das Liquiditäts- und Kontrahentenrisiko vor.
- Die Verordnung soll die „Effektivität der Eigenkapitalregulierung“ stärken und die „Prozyklizität des Finanzsystems eindämmen“. Dabei soll die „wettbewerbliche Stellung der europäischen Bankenindustrie“ gewahrt bleiben. (Begründung S. 3)
- Die Kommission will die Anforderungen harmonisieren („einheitliches Regelwerk“), da vorhandene nationale Entscheidungsspielräume zu Wettbewerbsverzerrungen und Hemmnissen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten der Institute geführt hätten (Erwägungsgründe 7, 8, 9).

► Qualitative Eigenkapitalanforderungen

- Das regulatorische (nicht: bilanzielle) Eigenkapital wird künftig gegliedert in: hartes Kernkapital, zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital (Art. 69). Eigenkapital mit geringer Haftungsqualität („Dritttrangmittel“) zählt nicht zum regulatorischen Eigenkapital (Begründung S. 2).
- Die Zuordnung von Kapital zum harten Kernkapital, zusätzliches Kernkapital oder Ergänzungskapital erfolgt mithilfe von Kriterienkatalogen (Art. 24 Abs. 1 lit. a, Art. 26, Art. 48, Art. 49 Abs. 1, Art. 59, Art. 60). In einem Begleitdokument sind die Einstufungskriterien dargelegt.
- Das harte Kernkapital umfasst einbehaltene Gewinne, offene Rücklagen, Sonderposten für allgemeine Bankrisiken und in der Regel die ausgegebenen Stammaktien (Art. 24 Abs. 1).
 - Genossenschaftsanteile und stille Einlagen werden unabhängig von der Rechtsform des Instituts dem harten Kernkapital zugerechnet, wenn sie zusätzliche Bedingungen erfüllen; insbesondere müssen sie zum Ausgleich von Verlusten herangezogen werden können (Art. 27).
- Das zusätzliche Kernkapital umfasst in der Regel Vorzugsaktien und hybride Finanzinstrumente (Instrumente mit Fremd- und Eigenkapitalcharakteristika, wie Wandelschuldverschreibungen, sofern diese die relevanten Einstufungskriterien erfüllen (Art. 48 – 49).
- Das Ergänzungskapital umfasst in der Regel die langfristigen, dem Institut mindestens fünf Jahre zur Verfügung gestellten nachrangigen Verbindlichkeiten und Genussrechte (Kapitalanlage mit Recht auf Beteiligung an Gewinnen eines Instituts, jedoch ohne Stimmrechte), sofern diese die relevanten Einstufungskriterien erfüllen. (Art. 60)

► Quantitative Eigenkapitalanforderungen

- Ab 1. Januar 2013 gelten für die Institute höhere quantitative Mindestanforderungen an das Eigenkapital; der Anteil des harten Kernkapitals am gesamten Kernkapital sowie am Gesamtkapital wird schrittweise erhöht, der Anteil des Ergänzungskapitals am Gesamtkapital gesenkt (siehe Tabelle). (Art. 87 Abs. 1 und 2, Art. 448 Abs. 1) Die Eigenkapitalanforderungen bemessen sich nach dem Verhältnis der jeweiligen Kapitalform zu der risikogewichteten Summe der Aktiva. Je riskanter die Aktiva, desto höher werden sie gewichtet. (Art. 87 Abs. 1, 2).

Mindestanforderungen an das Eigenkapital*/* (in % der risikogewichteten Aktiva)	Bis Ende 2012	Ab 2013	Ab 2014	Ab 2015	Ab 2016	Ab 2017	Ab 2018	Ab 2019
Hartes Kernkapital	2,0	3,5-4,5	4,0-4,5	4,5	4,5 (5,125)	4,5 (5,75)	4,5 (6,375)	4,5 (7)
Gesamtes Kernkapital: hartes + zusätzliches Kernkapital	4,0	4,5-6,0	4,5-6,0	6,0	6,0 (6,625)	6,0 (7,25)	6,0 (7,875)	6,0 (8,5)
Gesamtkapital: Kernkapital + Ergänzungskapital	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0 (8,625)	8,0 (9,125)	8,0 (9,875)	8,0 (10,5)
* vorbehaltlich der qualitativen Änderungen in der Definition der Eigenkapitalkomponenten ** in Klammern inklusive Kapitalerhaltungspuffer aus der Richtlinie [KOM(2011) 453, s. CEP-Analyse]								

- Die zuständigen nationalen Behörden legen für 2013 und 2014 die Mindesthöhen für die harte und die gesamte Kernkapitalquote innerhalb der vorgegebenen Bandbreiten fest (Art. 448 Abs. 2 lit. a).
- Die Kommission kann durch delegierte Rechtsakte „für begrenzte Dauer“ höhere Mindestanforderungen an das Eigenkapital vorschreiben, sofern das Parlament oder der Rat sich nicht innerhalb von zwei Monaten nach Ankündigung dagegen aussprechen (Art. 443 lit. a, Art. 445 Abs. 4 und 5).
- Die Institute müssen Staatsanleihen und sonstige Forderungen gegen „Zentralregierungen der Mitgliedstaaten“ weiterhin nicht mit Eigenkapital unterlegen, sofern kein Wechselkursrisiko besteht (Art. 109 Abs. 4).
- Die nationalen Behörden dürfen zur Stabilisierung der Finanzmärkte für vollständig durch Wohn- oder Gewerbeimmobilien besicherte Forderungen eine höhere Eigenkapitalunterlegung verlangen (Art. 119 Abs. 2, Art. 120, Art. 121).
- Investitionen in „spekulative Immobilienfinanzierungen“ gelten nun als Forderungen mit „besonders hohem Risiko“ und sind deshalb mit einem Risikogewicht von 150% anzusetzen (Art. 123 Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 4 lit. 55). Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) legt in Leitlinien fest, welche dieser Investitionen besonders risikoreich sind (Art. 123 Abs. 3 UAbs. 2).
- ▶ **Verbindliche maximale Verschuldungsquote (Leverage Ratio)**
 - Die Verschuldungsquote eines Instituts ist das Verhältnis seines gesamten Kernkapitals zu seinen – nicht risikogewichteten – Aktiva und den außerbilanziellen Posten (Art 416).
 - Die Institute melden ihre Verschuldungsquote und die Daten für deren Berechnung ihrer Aufsichtsbehörde. Ab 2015 müssen sie die Verschuldungsquote veröffentlichen. (Art. 416, 417, 436, 487 Abs. 2)
 - Bis Ende 2016 will die Kommission einen Bericht zur „Wirkung und Wirksamkeit“ der Verschuldungsquote und „gegebenenfalls“ einen Legislativvorschlag für eine verbindliche Quote vorlegen (Art. 482 Abs. 1).
 - Bis 2018 will die Kommission eine verbindliche maximale Verschuldungsquote einführen (Erwägung 68).
- ▶ **Verbindliche Mindestliquiditätspuffer (Liquidity Coverage Ratio)**
 - Die Institute müssen stets über mindestens so viele liquide Aktiva (u.a. Barmittel und zeitnah liquidierbare Wertpapiere) verfügen, dass sie auch in „Stresssituationen“ und „über einen kurzen Zeitraum“ ein Ungleichgewicht zwischen Liquiditätszuflüssen und -abflüssen verkraften können (Art. 401 Abs. 1).
 - Diese Anforderung gilt grundsätzlich für alle Teile einer Finanzgruppe einzeln und nicht nur für das Mutterunternehmen. Abweichungen sind nur möglich, wenn die Aufsichtsbehörden aller betroffenen Mitgliedstaaten zustimmen. Die EBA kann Konflikte schlichten. (Art. 7, Art. 19)
 - Die Institute müssen umfangreiche Informationen über Zu- und Abflüsse ihrer liquiden Mittel an die zuständige Behörde melden (Art. 403 - 413).
 - Die Kommission kann den Liquiditätspuffer ab 2015 mit delegierten Rechtsakten konkretisieren. Dabei berücksichtigt sie die Folgeneinschätzungen der EBA (Art. 444).
- ▶ **Maßnahmen zur Reduktion des Kontrahentenrisikos**
 - Das Kontrahentenrisiko ist das Risiko, dass die Gegenpartei (Kontrahent) einer Transaktion vor der abschließenden Abwicklung ausstehender Zahlungen ausfällt oder ihre Bonität sich verschlechtert (Art. 267 Abs. 1).
 - Die Institute müssen das Kontrahentenrisiko aller Forderungen gegenüber einer Clearingstelle (d. h. Unternehmen die Transaktionen zwischen Gegenparteien ausgleichen und abwickeln) mit Eigenkapital unterlegen (Art. 108 Abs. 8, Art. 151, Art. 295 Abs. 1, Art. 296 Abs. 2, Art. 297 Abs. 1, Art. 298 Abs. 1). Zusätzliche Eigenkapitalanforderungen gelten für Pflichtbeiträge in den Ausfallfonds einer CCP (Art. 298).
 - Die Institute müssen bei außerbörslichen Derivatgeschäften (OTC) das Kontrahentenrisiko mit zusätzlichem Eigenkapital unterlegen (Art. 371, Art. 372).
 - Die Institute müssen Forderungen gegen große (ab 70 Mio. Euro Bilanzsumme) regulierte Institute sowie nicht regulierte Institute wie Hedge Fonds mit zusätzlichem Eigenkapital unterlegen (Art. 148 Abs. 2, Art. 137 Abs. 5 und 6).
- ▶ **Behandlung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen (KMU)**
 - Die – durch die Richtlinie 2006/48/EG eingeführte – Risikogewichtung für Kredite an KMU von 75% bleibt bestehen, sofern (Erwägungsgrund 48, Art. 118)
 - der Kredit „viele Charakteristika“ mit anderen Krediten teilt, so dass die Risiken einer solchen Kreditvergabe sinken (sog. Granularitätsargument) und
 - die Gesamtkreditsumme des KMU 1 Mio. Euro nicht übersteigt.

– Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung legt die Kommission einen Bericht – eventuell auch einen Legislativvorschlag – über eine potentielle Senkung der Risikogewichte für Kredite an KMU vor (Erwägungsgrund 48, Art. 485).

► **Anwendung der neuen Vorschriften**

Die Verordnung wird ab dem 1. Januar 2013 angewendet (Art. 487 Abs. 1).

Änderung zum Status quo

Bisher waren die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalvorschriften in einer Richtlinie geregelt; künftig gilt eine Verordnung. Die qualitativen und quantitativen Anforderungen an das Eigenkapital werden verschärft. Bisher gibt es im EU-Recht weder Verschuldungsquoten noch Liquiditätspuffer

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission können die Mitgliedstaaten die Ziele der Verordnung nicht „zufriedenstellend“ erreichen. Eine EU-weite Regulierung sei notwendig, um EU-weit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die Komplexität der Rechtsvorschriften zu reduzieren und unterschiedlich strenge Aufsichtsregeln zu unterbinden.

Politischer Kontext

Forderungen der G20-Staaten vom April 2009, die Eigenkapitalanforderungen qualitativ und quantitativ zu verbessern, Liquiditätsrisiken strenger zu regulieren und eine maximal zulässige risikounabhängige Verschuldungsquote einzuführen, mündeten in ein Maßnahmenpaket, das die G20-Staaten im September 2009 billigten. Darauf basierend, veröffentlichte der Ausschuss für Bankenaufsicht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich im Dezember 2010 Regulierungsstandards (Basel III), die bis 2018 ungesetzt werden sollen. Die Verordnung und Teile der Richtlinie (Kapitalpuffer) setzen das Basel-III-Regelwerk für die EU um. Nach den G20-Gipfel-Beschlüssen vom 4. November 2011 müssen als systemrelevant eingestufte Finanzinstitute (jährlich neu festgelegt) bis 2019 bis zu 3,5% mehr hartes Kernkapital vorhalten als andere Finanzinstitute.

Stand der Gesetzgebung

20.07.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Rechtsangleichung im Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Finanzkrise der vergangenen Jahre und die aktuelle Eurozonenkrise haben gezeigt, dass die Eigenkapitalpolster der Institute teilweise zu gering waren, um größere Verluste eigenständig auffangen zu können. Dies hat zu massiven staatlichen Stützungsmaßnahmen zugunsten der Institute geführt. Diese sind ordnungspolitisch inakzeptabel, weil sie die Haftung für das eigene Handeln aushebeln. Im Übrigen sind sie aufgrund des hohen Verschuldungsgrades einiger Euro-Staaten auch nicht länger finanzierbar.

Die angestrebte Anhebung der quantitativen Eigenkapitalanforderungen, insbesondere der Quote für das harte Kernkapital, stärkt die Fähigkeit der Institute, Verluste selbst zu tragen, und reduziert damit die Wahrscheinlichkeit für notwendige staatliche Rekapitalisierungen. Die Folgen einer erzwungenen Erhöhung des Eigenkapitals durch die Neuemission von Aktien sind für die Risikoneigung freilich unklar. Auf Druck der Aktionäre ist sowohl eine Senkung des vom Institut eingegangenen Geschäftsrisikos als auch eine Anhebung desselben aus Renditegründen möglich.

Zwingend notwendig ist daher, dass die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen durch **eine glaubwürdige europäische Insolvenzordnung** ergänzt wird, **die eine geordnete Insolvenz von Banken ermöglicht.** Nur wenn die Aktionäre tatsächlich mit einer Insolvenz rechnen müssen, kann eine Anhebung des Risikos aus Renditegründen vermieden werden.

Dass Institute Staatsanleihen nicht mit Eigenkapital unterlegen müssen, ist nicht länger vertretbar. Die dem zugrunde liegende Annahme, dass Staaten nicht insolvent gehen könne, trifft offensichtlich nicht zu. Mit dem Erwerb von Staatsanleihen sind durchaus signifikante Ausfallrisiken verbunden. Um Klumpenrisiken und

Wettbewerbsverzerrungen zulasten privater Anleiheemittenten zu vermeiden, müssen Staatsanleihen nach denselben Kriterien – z.B. ihrem Rating – den Eigenkapitalanforderungen unterworfen werden wie die Anleihen privater Emittenten. Um eine Doppelbelastung der Institute zu vermeiden, müsste dies mit einer Reduktion des – in der Richtlinie (s. CEP-Analyse) vorgeschlagenen – Kapitalerhaltungspuffers verbunden werden, der auch das Staatsinsolvenzrisiko absichern soll.

Die genauen Auswirkungen einer maximal zulässigen Verschuldungsquote (Leverage Ratio) – die die Basel-II-Regulierungsstandards nicht vorsahen – sind noch ungewiss. Diese Quote sollte daher nicht übereilt eingeführt werden. Es ist sachgerecht, dass die Kommission zuerst ihre potentiellen Folgen prüfen möchte. Die Verschuldungsquote würde unabhängig von den eingegangenen Risiken gelten. Dies kann sowohl positive als auch negative Folgen haben. Positiv ist, dass einer Überschuldung als Folge einer Unterschätzung eingegangener Risiken vorgebeugt würde. Negativ ist, dass Institute zur Einhaltung der Verschuldungsquote ihre Bilanzen auch dadurch verkürzen könnten, dass sie Derivate verkaufen, die zur Risikosenkung eingesetzt werden. Ebenfalls negativ ist, dass eine Verschuldungsquote den Instituten den Anreiz zur Risikominderung nimmt: Für risikoarme Geschäftsmodelle gelten die gleichen Anforderungen wie für risikoträchtige Institute. **Besonders zu prüfen ist, ob die Verschuldungsquote, in Kombination mit der Nullrisikogewichtung für Staatsanleihen, die Kreditvergabe an Unternehmen oder Privaten beeinträchtigt.**

Ein verbindlicher Liquiditätspuffer kann die Wahrscheinlichkeit des raschen Abzugs von Kundeneinlagen (Bank Run) senken und so der Illiquidität eines Instituts in Krisensituationen vorbeugen. Der Liquiditätspuffer kann allerdings zu einer höheren Nachfrage – und damit auch zu einem höheren Preis – für besonders liquide Anlageformen führen. Unabhängig von diesen Auswirkungen gilt: **Die Liquiditätspuffer ist zu bedeutend, um von der Kommission mit delegierten Rechtsakten konkretisiert zu werden.** Sie sollte im normalen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden.

Geringere Eigenkapitalanforderungen für Derivatgeschäfte, die über zentrale Clearingstellen (CCPs) abgewickelt werden, gegenüber solchen, die außerbörslich abgewickelt werden, reflektieren die unterschiedlichen Risiken und sind sachgerecht. (s. [CEP-Analyse](#))

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die höheren Eigenkapitalanforderungen schmälern die Fähigkeit zur Kreditvergabe, was in der kurzen Frist negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben kann. Gleichzeitig reduzieren die Maßnahmen die Gefahr zukünftiger Finanz- und Banken Krisen (inklusive staatlicher Rettungsmaßnahmen) und stärken die Stabilität des europäischen Finanzsektors.

Folgen für die Standortqualität Europas

Negative Auswirkungen für die Standortqualität Europas sind allerdings dann zu erwarten, wenn die Umsetzung des globalen Basel-III-Regelwerks nicht auch in Drittstaaten, insbesondere den USA, erfolgt. In diesem Fall werden sich Kredite in der EU einseitig verteuern, was die Bereitschaft reduziert, Investitionen in der EU zu tätigen. Wegen der internationalen Verknüpfung der Finanzwelt wird dann auch die Stärkung der Finanzstabilität in der EU nicht grundlegend gestärkt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 114 AEUV (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) ist anwendbar, da unterschiedliche mitgliedstaatliche Eigenkapitalvorschriften den Binnenmarkt ganz erheblich behindern können.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Angesichts der Notwendigkeit einheitlicher Eigenkapitalregeln in allen Mitgliedstaaten ist die Rechtsform der Verordnung verhältnismäßig.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 UAbs. 2 S. 2 AEUV), d. h. es sind keine nationalen Umsetzungsakte erforderlich. In Deutschland müssen insbesondere das Kreditwesengesetz (KWG) und die Verordnung über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen [Solvabilitätsverordnung (SolvV)] angepasst werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Anhebung der quantitativen Eigenkapitalanforderungen, insbesondere der Quote für das harte Kernkapital, reduziert die Wahrscheinlichkeit für notwendige staatliche Rekapitalisierungen. Eine höhere Qualität des harten Kernkapitals ist zwar zielführend, muss aber durch eine glaubwürdige, europäische Insolvenzordnung ergänzt werden. Nicht vertretbar ist, dass Investitionen in Staatsanleihen auch zukünftig nicht mit Eigenkapital unterlegen werden müssen. Bevor eine Verschuldungsquote eingeführt wird, sollte geprüft werden, ob sie die Kreditvergabe an Unternehmen oder Private beeinträchtigt. Ein Liquiditätspuffer sollte nicht von der Kommission in Form delegierter Rechtsakte konkretisiert werden dürfen. Eine Umsetzung der Baseler Eigenkapitalvorschriften nur in der EU schwächt die Standortqualität Europas und stärkt die Finanzmarktstabilität nicht.