

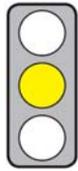
EIGENKAPITALVORSCHRIFTEN FÜR DIE BANKEN (BASEL II)

Stand: 26.10.09

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Änderungen an den Eigenkapitalanforderungen der Banken sollen die Stabilität des Finanzmarktes stärken.

Betroffene: Banken, Aufsichtsbehörden, Finanzmarktteilnehmer und Kreditnehmer.



Pro: (1) Die Anhebung der Eigenkapitalanforderungen über die verstärkte Berücksichtigung von Stressszenarien und Verbriefungspositionen ist sachgerecht.

(2) Die Berücksichtigung von Risiken, die von Vergütungsmodellen ausgehen können, ist konsequent.

Contra: Die vorgesehene Beweislastumkehr bei komplexen Weiterverbriefungen überzeugt nicht. Sie konterkariert die Notwendigkeit, mittels risikogerechter Verbriefungen eine Kreditklemme zu vermeiden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 362 vom 13. Juli 2009 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG über die **Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Weiterverbriefungen** und im Hinblick auf die aufsichtliche **Überprüfung der Vergütungspolitik**.

Kurzdarstellung

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

► Hintergrund

– Die Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG stellen die europäische Umsetzung des Basel-II-Übereinkommens über die Eigenkapitalanforderungen für Banken und Wertpapierfirmen (im Folgenden: „Institute“) in der EU dar. Sie schreiben für alle Institute komplizierte Messverfahren für ausstehende Risiken vor. Als „Puffer“ für unerwartete Ereignisse müssen sie diese Risiken mit Eigenkapital hinterlegen.

► Erhöhte Eigenkapitalanforderungen für Positionen im Handelsbuch

Die Eigenkapitalanforderungen für Positionen im Handelsbuch (die in der Regel zum kurzfristigen Weiterverkauf gehalten werden) werden angehoben. Die Institute müssen

– Krisen, die mit großen Preisschwankungen und eingeschränkter Liquidität einhergehen („Stresssituationen“) besser Rechnung tragen. Institute müssen mindestens einmal wöchentlich die Risiken der einzelnen Positionen schätzen und dabei auch Stressbedingungen berücksichtigen; dafür sind von den nationalen Aufsichtsbehörden genehmigte historische Daten heranzuziehen (geänderter Anhang V Nr. 5a und 5h der Richtlinie 2006/49/EG);

– bei der Bestimmung der Eigenkapitalanforderungen des Handelsbuchs Verluste berücksichtigen, die auch unterhalb eines Komplettausfalls eines Emittenten eintreten können, beispielsweise bei einer Herabstufung des Ratings (geänderter Anhang V Nr. 5c der Richtlinie 2006/49/EG);

– für Verbriefungspositionen (d.h. Kredite, die zusammengefasst und in handelbare Wertpapiere umgestaltet wurden) künftig die risikosensibleren Risikogewichte heranziehen, die bisher bereits für Positionen im Bankbuch (die in der Regel für eine längere Zeit gehalten werden) vorgeschrieben sind (geänderter Art. 57 Abs. 1 Buchstabe r).

► Erhöhte Eigenkapitalanforderungen für Weiterverbriefungen

– Weiterverbriefungen sind Verbriefungen von Basisforderungen, von denen mindestens eine ihrerseits eine Verbriefung darstellt (neuer Art. 4 Nr. 40a).

– Bei „besonders komplexen“ Weiterverbriefungen sollen die nationalen Aufsichtsbehörden bei jedem einzelnen Anlagegeschäft prüfen, ob die Bank Art und Risiko der zugrunde liegenden Forderungen angemessen bewertet.

- Welche Arten von Verbriefungen als „besonders komplex“ gelten, wird der Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) durch Leitlinien näher bestimmen (Erwägungsgrund 16).

- Kann eine Bank nicht nachweisen, dass sie über „umfassende und gründliche qualitative Kenntnisse“ der Verbriefungspositionen verfügt („due diligence“), muss sie diese Verbriefungspositionen als Verlust vollständig vom Eigenkapital abziehen oder mit neuem Eigenkapital vollständig unterlegen (Erwägungsgrund 16, neuer Art. 122a Abs. 4 und 5, neuer Art. 122b).

– Diese Vorschriften gelten für neue Weiterverbriefungen ab dem 1. Januar 2011. Für bestehende Verbriefungen finden sie erst ab dem 1. Januar 2015 Anwendung (neuer Art. 122b Abs. 2).

► Überprüfung der Vergütungspolitik durch Aufsichtsbehörden

- Um zu verhindern, dass „schlecht gestaltete Vergütungs- und Anreizregelungen“ die Risiken von Instituten „auf ein untragbar hohes Maß anschwellen lassen“, sollen die Aufsichtsbehörden diesen Unternehmen Vorgaben auferlegen, die zur Senkung des Risikos führen (Erwägungsgrund 11).
- Die Vergütung aller Mitarbeiter, deren Tätigkeit „wesentlichen Einfluss auf das Risikoprofil“ eines Instituts hat, muss so gestaltet sein, dass sie mit einem „soliden und wirksamen Risikomanagement“ vereinbar ist. Für die Banken wird der Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) Leitlinien aufstellen, die gewährleisten, dass Vergütungsmodelle (geänderter Art. 22 Abs. 1 und 3, geänderter Anhang V, Nr. 11)
 - den Mitarbeitern keine Anreize vermitteln, „übermäßige Risiken“ einzugehen;
 - mit der Geschäftsstrategie des Instituts sowie mit seinen Zielen, Werten und langfristigen Interessen übereinstimmen;
 - bei der Bestimmung der Höhe eines Bonus auch laufende und künftige Risiken sowie die Kosten der Eigenkapitalausstattung berücksichtigen;
 - die Leistung der Einzelperson und ihrer Geschäftseinheit, aber auch die Ergebnisse des gesamten Finanzinstituts berücksichtigen;
 - feste Vergütungsbestandteile enthalten, die so hoch sind, dass Mitarbeiter nicht von Bonuszahlungen abhängig sind;
 - bei der Höhe von vertraglich vereinbarten Abfindungen die erbrachten Leistungen berücksichtigen und kein „Versagen belohnen“;
 - bei „hohen Boni“ vorsehen, dass deren Hauptteil erst nach einer „angemessenen Zeit“ gezahlt wird und an den künftigen Erfolg des Unternehmens gekoppelt ist.
- Für die Überprüfung der Vergütungsmodelle sind die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. Diese können verlangen, dass bestehende Modelle geändert werden oder mehr Eigenkapital zur Absicherung des Risikos hinterlegt wird (neuer Art. 54 Abs. 3).
- Verstöße gegen die Richtlinie sind mit Sanktionen zu ahnden, die „wirksam, abschreckend und verhältnismäßig“ sind. Dazu gehören auch Bußgelder (neuer Art. 54 Abs. 2).

► Transparenz

- Banken müssen bei der Offenlegung ihre Risikomanagementziele und -verfahren bewerten, ob die Angaben „den Marktteilnehmern ein umfassendes Bild ihres Risikoprofils vermitteln“. Reichen die Angaben dafür nicht aus, müssen Banken mehr Informationen veröffentlichen. (geänderter Art. 145 Abs. 3)
- Künftig müssen Banken ihre berechnete Eigenkapitalanforderung für das Zinsänderungsrisiko bei Verbriefungspositionen auch für das Handelsbuch offenlegen (geänderter Anhang XII Teil 2 Nr. 9).
- Banken, die über eigene Risikomessungsmodelle verfügen, müssen sowohl für das Bank- als auch für das Handelsbuch offenlegen (geänderter Anhang XII Teil 2 Nr. 9 und 14),
 - in welcher Höhe sie Verbriefungen aufgelegt oder erworben haben,
 - welche (Liquiditäts-)Risiken bei Verbriefungen bestehen,
 - welche Risiken bei den Forderungen bestehen, die einer (Weiter-)Verbriefung zugrundeliegen,
 - wie sie das Kredit- und Marktrisiko von Verbriefungen verfolgen,
 - mit welchen Gegenparteien sie Sicherungsgeschäfte abgeschlossen haben,
 - welche Zweckgesellschaften sie bei Verbriefungsgeschäften nutzen und inwieweit Forderungen gegenüber diesen Zweckgesellschaften bestehen,
 - wieviele Verbriefungen sie wegen hohen Risikos komplett abgeschlossen haben.

► Inkrafttreten

Die Mitgliedstaaten müssen die Änderungen bis zum 1. Januar 2011 in nationales Recht umsetzen.

Änderung zum Status quo

- Nach bisherigem EU-Recht werden Eigenkapitalanforderungen an Verbriefungen im Handelsbuch so berechnet, als handele es sich bei diesen Instrumenten um gewöhnliche Schuldpositionen. Künftig werden für diese Verbriefungen die höheren Risikogewichte aus dem Bankbuch angewandt.
- Die Vergütungsmodelle von Instituten werden vom europäischen Aufsichtsrecht bislang nicht reguliert. Künftig sollen die nationalen Aufsichtsbehörden dafür sorgen, dass von diesen Modellen keine unangemessenen Risiken ausgehen.
- Eine Offenlegungspflicht gilt bisher nur für Risiken von Verbriefungspositionen aus dem Bankbuch, nicht aus dem Handelsbuch.
- Die Grundsätze der Vergütungspolitik von Finanzinstituten aus der Kommissionsempfehlung K(2009) 3159 werden, wenn sie in den Anhang der Richtlinie 2006/48/EG aufgenommen werden, rechtsverbindlich.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Ansicht der Kommission können nur EU-einheitliche Vorschriften sicherstellen, dass Banken, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, überall denselben Anforderungen unterliegen.

Politischer Kontext

Seit Ausbruch der Finanzkrise wird an vielfacher Stelle und von vielen Akteuren am Rechtsrahmen für Finanzdienstleistungen und -aufsicht gearbeitet. Entscheidend sind hier der „Basler Ausschuss“ der Bank für internatio-

nalen Zahlungsausgleich (BIS), der europäische und US-Gesetzgeber und die G20. Bereits am 1. Oktober 2008 hat die EU-Kommission Änderungen an der Richtlinie 2006/48/EG (Basel II) vorgeschlagen (Vorschlag KOM(2008) 602, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)). Dazu gehören u.a. strengere Regeln für die Verbriefung von Krediten. Am 30. April 2009 stellte die Kommission in einer unverbindlichen Empfehlung „Grundsätze für die Vergütungsstrategie im Finanzdienstleistungssektor“ vor [Empfehlung K(2009) 3159, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Dieser Kommissionsvorschlag folgte unmittelbar aus den Schlussfolgerungen des G20-Gipfels vom 2. April in London. Dort hatten sich die Staats- und Regierungschefs dafür ausgesprochen, die Qualität des Eigenkapitals zu stärken und „nachhaltige Vergütungsmodelle“ zu unterstützen. Die Kommission will diese Grundsätze nun durch die vorgeschlagene Richtlinie rechtsverbindlich machen. Auf ihrer Tagung vom 25. September 2009 in Pittsburgh sprachen sich die G20-Staaten dafür aus, dass Aufsichtsbehörden von Instituten mit risikoreichen Vergütungsmodellen höhere Eigenkapitalanforderungen verlangen können.

Stand der Gesetzgebung

13.07.2009 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft (federführend); Arbeit und Soziales; Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU-Ausschuss (federführend); Finanzen; Innere Angelegenheiten; Wirtschaft
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 Finanzkrise hat demonstriert, dass die bestehenden Aufsichtsregeln nicht ausreichen. Sie konnten nicht verhindern, dass etliche Banken in eine existenzbedrohende Situation gerieten und mit Steuergeldern gestützt werden mussten. Um solchen Bail-Outs künftig vorzubeugen, strebt die Kommission zu Recht Änderungen der Eigenkapitalregeln an.

Die vorgeschlagene Aufwertung der Risikobehandlung des Handelsbuchs ist notwendig, da das Handelsbuch – z.B. als Folge des wachsenden Investmentbankings – in einigen Instituten erheblich an Volumen und Bedeutung gewonnen hat. **Die Berücksichtigung von Stressszenarien bei der Berechnung des für das Handelsbuch benötigten Eigenkapital wird die Qualität der Risikoeinschätzung verbessern und die Volatilität dieser Berechnungen verringern.** Dies verhindert, dass in „Stresszeiten“ – die oft mit einer niedrigen Liquidität einhergehen – die Eigenkapitalanforderungen auf kontraproduktiver Weise in die Höhe schnellen („prozyklischer Effekt“).

Die Angleichung der Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungspositionen im Handelsbuch an die im Bankbuch ist wünschenswert. Banken mit eigenen Risikomodelle tun sich angesichts der Komplexität der Produkte bei der Schätzung von Verbriefungsrisiken schwer. Zum anderen verhindert die Kommission durch die Angleichung, dass Verbriefungspositionen ins Handelsbuch „verschoben“ werden, weil sie dort mit weniger Eigenkapital unterlegt werden müssen als im Bankbuch.

Die Einbettung der Vergütungsmodelle in die Eigenkapitalrichtlinie ist konsequent, da von ihnen durchaus – wenngleich in geringerem Maß als oft angenommen – Risiken ausgehen (vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) zur Kommissionsempfehlung K(2009) 3159).

Die Regeln für „besonders komplexe“ Weiterverbriefungen kommen einer Beweislastumkehr gleich: Banken müssen nachweisen, die Verbriefungen verstanden und angemessen abgesichert zu haben. **Der Mehrwert dieser Vorschrift ist zweifelhaft.** Die Finanzkrise hat gezeigt, dass sowohl Banken als auch Aufsichtsbehörden bei der richtigen Einschätzung von komplexen Verbriefungen überfordert waren. **Wie Aufsichtsbehörden den Banken nun bescheinigen wollen, die Risiken korrekt erkannt zu haben, ist unklar.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die verstärkte Berücksichtigung von Stresssituationen bei der Risikomessung führt nach Schätzungen der Kommission **zu einer Verdopplung der benötigten Menge an Eigenkapital für das Handelsbuch.** Die genaue Höhe dieser Mehrkosten wird von Bank zu Bank unterschiedlich sein und hängt auch davon ab, wie bereitwillig Investoren einer Bank Kapital zur Verfügung stellen werden. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Wettbewerb um neues Eigenkapital den Wettbewerbsdruck unter Banken insgesamt erhöhen wird.

Die verstärkten Offenlegungspflichten über Verbriefungsrisiken und das Engagement mit Zweckgesellschaften **sind essentiell für** die Vertrauensbildung und **die Funktionsfähigkeit der Märkte**. Ohne zuverlässige Informationen über Handelspartner sind Risikoeinschätzungen unmöglich und kommen Märkte zum Erliegen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Auch wenn die risikogerechte Eigenkapitalhinterlegung für die Wiederherstellung der Finanzmarktstabilität ohne Alternative ist, geht von den Kommissionsvorschlägen zuerst ein wachstumshemmender Effekt aus. **Durch die höheren Eigenkapitalanforderungen sinkt die Fähigkeit der Banken, Kredite zu vergeben**, und droht eine Kreditklemme. **Über die (risikogerechte) Verbriefung von Krediten und deren Verkauf lässt sich dieser Effekt abmildern, da die Verbriefung Eigenkapital freisetzt**, das zur weiteren Kreditvergabe genutzt werden kann. **Es ist daher wichtig, dass die „due diligence“-Anforderungen den Verbriefungsmarkt nicht über Gebühr belasten.**

Angeichts des Abschreibungsbedarfs in den Bankbilanzen und des erhöhten Kapitalbedarfs aufgrund neuer Vorschriften stellt sich die Frage, wo sich die Banken dieses neue Kapital beschaffen können. In Mitgliedstaaten mit einer großen Zahl an kleineren Banken, die nur begrenzt Zugang zum Kapitalmarkt haben, können diese Vorschriften eine Konsolidierung der Bankenlandschaft beschleunigen. Dies aber stünde im Widerspruch zu den Bemühungen, „zu große“ Banken, deren Insolvenz nicht hingenommen werden kann („too big to fail“), zu verhindern. Es ist daher essentiell, dass die Richtlinie in einer „stressfreien“ Zeit umgesetzt wird.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen sind eine konsequente Weiterentwicklung der Eigenkapitalrichtlinie. Sie können mittelfristig die Stabilität des europäischen Finanzmarktes und damit auch die Attraktivität der EU als Standort für Investitionen stärken. Allerdings sollte verhindert werden, dass sich die Kreditaufnahme in der EU im Verhältnis zu außereuropäischen Wirtschaftsregionen überproportional verteuert, weil das Investition erschwert. **Die EU sollte daher darauf drängen, dass das Basel-II-Regelwerk auch in anderen Regionen der Welt konsequent umgesetzt und angewandt wird.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 47 Abs. 2 EGV ist die einschlägige Kompetenznorm. Dies gilt auch hinsichtlich der Bestimmungen zu Vergütungsmodellen. Denn auch sie basieren im Kern auf der Erwägung, dass diese Modelle mit den Risikomodellen vereinbar sein müssen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Grundsätzlich unproblematisch. Die Bestimmungen zu den Vergütungsmodellen werden noch in Form von CEBS-Leitlinien konkretisiert. Ob diese Konkretisierung einen unverhältnismäßigen Eingriff, insbesondere in die Vertrags- oder Tarifautonomie, darstellt, bleibt daher abzuwarten.

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

-

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird im Oktober 2009 weitere Änderungen an der Eigenkapitalrichtlinie (2006/48/EG) vorschlagen. In einer Konsultation, die am 4. September endete, hat sie bereits angekündigt, das Liquiditätsrisiko neu regeln zu wollen und eine höchstzulässige Nutzung von Fremdkapital (Leverage) einzuführen. Die Prozyklität soll mit einer dynamischen Eigenkapitalrückstellung behoben werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgeschlagenen Neuerungen stärken die Finanzmarktstabilität, gehen aber zu Lasten des Wirtschaftswachstums. Die Anhebung des Eigenkapitalbedarfs im Handelsbuch über die verstärkte Berücksichtigung von Stressszenarien und Verbriefungspositionen ist sachgerecht. Die Berücksichtigung von Risiken, die von Vergütungsmodellen ausgehen können, ist konsequent. Die vorgesehene Beweislastumkehr bei komplexen Weiterverbriefungen überzeugt nicht. Sie konterkariert die Notwendigkeit, mittels risikogerechter Verbriefungen eine Kreditklemme zu vermeiden.