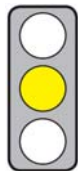


Stand: 14.11.2011

KERNPUNKTE

Ziele der Richtlinie: Zusätzliche Eigenkapitalpuffer sollen die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors stärken und die Kreditvergabe über die Konjunkturzyklen glätten. Mindestsanktionen sollen die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten. Der Einfluss externer Ratings soll reduziert werden.

Betroffene: Kreditinstitute, Wertpapierfirmen, Aufsichtsbehörden.



Pro: Der Kapitalerhaltungspuffer stärkt die Fähigkeit der Institute, Verluste abzufedern, ohne staatliche Hilfe beantragen zu müssen.

Contra: (1) Der antizyklische Kapitalpuffer ist mit einer Fülle von Problemen behaftet.

(2) Mindestsanktionen führen nicht zu einer strikten Aufsicht. Notwendig sind stärkere Befugnisse der EBA.

(3) Das Ersetzen externer Ratings durch internen Ratings oder Modelle führt nicht zwangsläufig zu besseren Risikoeinschätzungen.

(4) Eine einseitige Umsetzung der Basel-III-Vereinbarung nur in der EU stärkt die Finanzstabilität nicht und wirkt sich negativ auf die Standortqualität Europas aus.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 453 vom 20. Juli 2011 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen** und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats.

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Allgemeines

- Die Richtlinie bildet mit der gleichzeitig von der Kommission vorgeschlagenen Verordnung [KOM(2011) 452, s. [CEP-Analyse](#), im Folgenden: Verordnung] den „Rechtsrahmen für die Regelung des Bankgeschäfts und die Aufsichtsvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“ (Erwägungsgrund 2).
- Die Richtlinie führt Kapitalerhaltungspuffer, antizyklische Kapitalpuffer sowie Mindeststandards für Sanktionen und für die Corporate Governance ein. Außerdem soll sie das „übermäßige Vertrauen in externe Ratings“ abbauen. (Begründung S. 2)
- Die Verordnung schreibt Erhöhungen der allgemeinen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (im Folgenden: Institute) vor (Art. 87 der Verordnung).

► Kapitalerhaltungspuffer

- Der Kapitalerhaltungspuffer soll gewährleisten, dass die Institute ihre Eigenkapitalausstattung erhöhen, um Verluste besser auffangen zu können (Erwägungsgrund 56). Er muss aus „hartem Kernkapital“ bestehen (Art. 123). Dazu zählen insbesondere Aktien und einbehaltene Gewinne.
- Der Puffer muss 2,5% der risikogewichteten Aktiva eines Instituts betragen (Art. 123 Abs. 1). Die Risikogewichte der jeweiligen Aktiva werden in der Verordnung (Teil III, Titel II der Verordnung) geregelt.

► Institutsspezifischer antizyklischer Kapitalpuffer

- Der institutsspezifische antizyklische Kapitalpuffer soll Kreditblasen und -klemmen vorbeugen. Er muss ebenfalls aus hartem Kernkapital bestehen. Art. 124, 130
- Jede nationale Aufsichtsbehörde legt quartalsweise eine „nationale Quote“ fest. Diese schwankt im Regelfall zwischen 0% und 2,5% der risikogewichteten Aktiva. Die Quote muss tendenziell höher sein bei positiven „Abweichungen des Kredite/BIP-Verhältnisses vom langfristigen Trend“ und bei hohem Kreditwachstum in dem betreffenden Staat. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) kann unverbindliche Empfehlungen abgeben. (Art. 126 Abs. 2, 3, 5)
- Für Institute, die lediglich in einem Mitgliedstaat Kredite vergeben, bestimmt die „nationale Quote“ dieses Mitgliedstaates den antizyklischen Puffer (Art. 130 Abs. 1).
- Institute, die in mehreren Staaten Kredite vergeben, berechnen ihren spezifischen antizyklischen Kapitalpuffer als gewichteten Durchschnitt der nationalen antizyklischen Puffer. Allerdings darf die eigene Aufsichtsbehörde die nationalen Quoten anderer Staaten – und damit die nationalen Puffer – ändern. Konkret gilt:
 - Quoten anderer Mitgliedstaaten, die unter 2,5% liegen, werden von den nationalen Aufsichtsbehörden anerkannt. Quoten aus dem EU-Ausland über 2,5%, die nicht explizit von der eigenen, nationalen Aufsichtsbehörde anerkannt werden, werden auf 2,5% herabgesetzt. Quoten von Nicht-EU-Ländern („Drittländer“) unter 2,5% können von jeder nationalen Aufsichtsbehörde angehoben, solche über 2,5 % gesenkt werden, wenn dies „vernünftig“ ist. (Art. 127; Art. 129 Abs. 2, 3; Art. 130 Abs. 2)
 - Die Gewichtung der nationalen Puffer orientiert sich am Ausmaß der Kreditvergabe des Instituts im betreffenden Land: Sie bestimmt sich nach dem prozentualen Anteil des vorzuhaltenden Eigenkapitals für

- Kredite im jeweiligen Staat am vorzuhaltenden Eigenkapital für Kredite insgesamt. (Art. 130 Abs. 1).
- Wird eine Quote angehoben, müssen Institute diese nach zwölf Monaten anwenden. Für kürzere Zeiträume bedarf es „außergewöhnlicher Umstände“ (Art. 126 Abs. 7).
- ▶ **Nichterfüllung der Vorgaben für die Puffer**
 - Institute, die die Kapitalpuffervorgaben nicht erfüllen,
 - unterliegen Beschränkungen insbesondere für aus dem Kernkapital geleistete Gewinnausschüttungen sowie für variable Vergütungen und freiwillige Rentenzahlungen (Art. 131 Abs. 2 und 3),
 - müssen den nationalen Aufsichtsbehörden innerhalb von fünf Arbeitstagen in einem Kapitalerhaltungsplan darlegen, wie sie innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ die Vorgaben erfüllen wollen (Art. 132).
- ▶ **Sanktionsregelungen**
 - Es werden EU-einheitliche Mindestsanktionen bei Verstößen gegen Vorschriften der Richtlinie und der Verordnung eingeführt (Art. 65 ff.).
 - Die Sanktionen bestimmen sich nach der Schwere des Verstoßes. Bei Verstößen gegen bestimmte Vorschriften der Richtlinie (etwa Aufnahme der Tätigkeit eines Instituts ohne entsprechende Zulassung) müssen Mitgliedstaaten „mindestens“ öffentliche Bekanntmachungen, Unterlassungsanordnungen und Verwaltungsgeldstrafen verhängen können (Art. 66 Abs. 2 lit. a-e).
 - In schwereren Fällen müssen sie zusätzlich den Entzug der Zulassung und ein vorübergehendes Tätigkeitsverbot für einzelne Personen aussprechen können (Art. 67 Abs. 2 lit. c und d).
 - Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen alle Sanktionen sowie Informationen zu Art des Verstoßes und zu den verantwortlichen Personen „umgehend“ veröffentlichen, es sei denn, dies würde „die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft gefährden“. Droht bei Bekanntmachung für die Beteiligten einen „unverhältnismäßig großen Schaden“, geben die Behörden die Sanktionen „auf anonymer Basis“ bekannt. (Art. 68)
 - Die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) erlässt unverbindliche Leitlinien zur Art der Sanktionen und Maßnahmen sowie zur Höhe der Verwaltungsgeldstrafen (Art. 69 Abs. 2).
- ▶ **Pflichten der „Leitungsorgane“, insbesondere Risikomanagement; Vergütungsregeln**
 - Die Mitglieder „des Leitungsorgans eines Instituts“ (in Deutschland Vorstand und Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat) müssen einen „ausreichend guten Leumund“ besitzen, über „ausreichende Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen“ verfügen und „ausreichend Zeit“ für ihre Aufgaben aufbringen. Sie dürfen in der Regel höchstens vier „Aufsichtsfunktionen“ gleichzeitig ausüben. „Leitungsfunktionen“ werden doppelt gezählt, zwei „Leitungsfunktionen“ sind nicht zulässig. (Art. 87 Abs. 1)
 - Die Institute müssen einen Risikoausschuss einrichten, der „aus einer Gruppe von Mitgliedern des Leitungsorgans“ besteht. Dieser Ausschuss berät das Leitungsorgan bei dessen Aufsicht über die Gesamtrisikobereitschaft und -strategie. Die Mitglieder dürfen in dem betreffenden Institut keine „Führungsaufgabe“ wahrnehmen (Art. 75 Abs. 3).
 - Die Institute müssen bei der Auswahl der Mitglieder des Leitungsorgans die Diversität bei „Geschlecht, Alter, geografischer Herkunft, Ausbildung und beruflichem Hintergrund“ „fördern“. (Art. 87 Abs. 2)
 - Die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) kann über verbindliche technische Regulierungsstandards festlegen, wie viel Zeit ein Mitglied des Leitungsorgans seinen Aufgaben widmen muss und was unter Diversität zu verstehen ist (Art. 87 Abs. 4).
 - Die Institute müssen eine „Risikomanagement-Funktion“ einrichten. Diese ermittelt, misst und meldet Risiken. Der Leiter dieser Funktion ist unabhängig von der Geschäftsleitung und hat direkten Zugang zum Leitungsorgan. Nur das Leitungsorgan kann ihn entlassen. (Art. 75 Abs. 5)
 - Die bereits bestehenden, unverbindlichen Regeln zur Vergütungspolitik (s. [CEP-Analyse](#)) werden nun verbindlich (Art. 88 bis 90).
- ▶ **Verringerung des Einflusses externer Ratings**
 - Die Institute dürfen die Bewertung des Kreditrisikos einzelner Kreditnehmer, Wertpapiere sowie des gesamten Portfolios „nicht ausschließlich oder automatisch“ auf externe Ratings stützen. Bei Nutzung externe Ratings müssen die Institute mit eigenen Methoden bewerten, ob das Kreditrisiko in den Eigenkapitalanforderungen ausreichend berücksichtigt ist. (Art. 77 lit. b)
 - Institute mit „absolut gesehen bedeutenden Forderungen“ und einer „großen Anzahl bedeutender Gegenparteien“ müssen zur Berechnung ihrer Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko interne Ratingverfahren entwickeln („Basis-IRB-Ansatz“; Art. 76 Art. Abs. 1).
 - Institute mit „absolut gesehen bedeutenden spezifischen Risiken“ und „einer großen Zahl bedeutender Forderungen in Schuldinstrumenten verschiedener Emittenten“ müssen zur Berechnung der Eigenkapitalanforderungen „interne Modelle“ entwickeln und anwenden („fortgeschrittener-IRB-Ansatz“). Diese Modelle – die von den nationalen Aufsichtsbehörden genehmigt werden müssen – ermitteln Wahrscheinlichkeit und Folgen von Kreditausfällen und Bonitätsverschlechterungen bei Schuldnern. (Art. 76 Abs. 2)
 - Die EBA konkretisiert die Vorgaben mit verbindlichen technischen Regulierungsstandards (Art. 76 Abs. 3).
- ▶ **Umsetzung**
 - Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 31. Dezember 2012 umsetzen und ab dem 1. Januar 2013 anwenden (Art. 151 Abs. 1).
 - Die Vorschriften für die Kapitalpuffer gelten erst ab 1. Januar 2016 (Art. 151 Abs. 2). Zwischen 2016 und 2018 werden sowohl der Kapitalerhaltungspuffer als auch der institutsspezifische antizyklische Puffer in drei Schritten an den Zielwert herangeführt. (Art. 149 Abs. 1 bis 4)

Änderung zum Status quo

Bisher gab es im EU-Recht weder Kapitalerhaltungspuffer noch institutsspezifische antizyklische Kapitalpuffer. Auch konnten Institute selbst entscheiden, ob sie für die Ermittlung des bereitzuhaltenden Eigenkapitals den auf externen Ratings basierenden Standardansatz verwenden oder interne Risikomessungsverfahren (IRB-Ansatz, internal risk based) einrichten. Künftig soll in bestimmten Fällen der IRB-Ansatz verpflichtend sein.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut EU-Kommission können nur EU-Maßnahmen „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ schaffen, „unnötige Compliance-Kosten“ bei grenzüberschreitender Tätigkeit verhindern, die „weitere Integration des EU-Marktes“ fördern und die Möglichkeiten der „Aufsichtsarbitrage“ verringern.

Politischer Kontext

Die Kapitalpuffer sind Bestandteil des Übereinkommens des Basler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) über neue Aufsichtsregeln für Kreditinstitute (Basel III), das im Dezember 2010 beschlossen wurde und bis 2018 umgesetzt werden soll. Bereits im Juni 2010 legte die Kommission ein Grünbuch zur Corporate Governance in Finanzinstituten vor. Die EU-Ratingverordnung (s. [CEP-Analyse](#)) wurde 2011 überarbeitet (s. [CEP-Analyse](#)). Ein Vorschlag zur weiteren Überarbeitung ist noch für das Jahr 2011 vorgesehen.

Stand der Gesetzgebung

20.07.11 Annahme durch die Kommission
25.04.12 Ausschusssitzung des Parlaments
12.06.12 1. Lesung im Europäischen Parlament

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: Othmar Karas (EVP-Fraktion, AT); Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend); Recht; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Angelegenheiten der Europäischen Union
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 53 Abs. 1 AEUV (selbständige Tätigkeiten)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1 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 Erhöhung des von Instituten vorzuhaltenden Eigenkapitals – hier: **der Kapitalerhaltungspuffer** – ist daher notwendig. In Kombination mit der in der Verordnung vorgesehenen Anhebung des vorzuhaltenden harten Kernkapitals **stärkt** der Puffer **die Fähigkeit der Institute, Verluste abzufedern, ohne staatliche Hilfe beantragen zu müssen**.

Antizyklische Eigenkapitalvorschriften sind grundsätzlich sachgerecht. Wenn erfolgreich, glätten sie die Kreditvergabe über die Konjunkturzyklen hinweg und verhindern damit Kreditblasen und -klemmen. **Der institutsspezifische antizyklische Kapitalpuffer ist allerdings mit mehreren Problemen behaftet**. Erstens ist die frühzeitige Erkennung von Kreditblasen und -klemmen äußerst schwierig. So ist bis heute umstritten, ob statt der „Abweichungen des Kredite/BIP-Verhältnisses vom langfristigen Trend“ und des Kreditwachstums nicht eher die Änderung des Kreditwachstums (der Kreditimpuls) als Indikator herangezogen werden sollte. Die Wahl der richtigen Betrachtungsvariablen ist aber äußerst wichtig, um eine prozyklische Wirkung zu vermeiden, die Kreditklemmen in Abschwungphasen sogar verstärken kann.

Zweitens werden Anhebungen des Puffers erst nach einer Frist von bis zu einem Jahr wirksam. Angesichts möglicher Probleme der Institute, zusätzliches Eigenkapital überhaupt zu mobilisieren, mag dies verständlich sein. Es ist aber fraglich, ob die antizyklische Steuerung der Kreditvergabe mit einer solchen Verzögerung überhaupt möglich ist. Drittens führen die Quotenregeln zu Anreizproblemen. Es besteht die Gefahr, dass nationalen Behörden die Quote für ihr Land auf niedrigem Niveau festsetzen, um den Eigenkapitalbedarf der heimischen Banken zu drücken und so das BIP-Wachstum zu stützen. Dass auch die Kommission diese Gefahr als real ansieht, zeigt die vorgesehene Möglichkeit nationaler Behörden, Quoten aus Drittstaaten anzuheben.

Über die nationalen Quoten sollte daher in der EBA entschieden werden. Viertens kann der antizyklische

Puffer den Wettbewerb verzerren. So sind in der EU bis zu 27 unterschiedliche Quoten für USA-Kredite denkbar. **Die EBA sollte daher auch über EU-weit einheitliche Abweichungen von Quoten aus Drittländern entscheiden.**

Ausschüttungsbeschränkungen bei Nichteinhaltung der Pufferquoten tragen kurzfristig zur Wiedererreichung der Pufferanforderungen bei. Dies wird – ordnungspolitisch sachgerecht – von den Anteilseignern finanziert. Diese haben somit schon ex ante ein Interesse daran, dass die Anforderungen eingehalten werden. Allerdings bergen Beschränkungen bei den Dividenden die Gefahr, dass die Bereitschaft von Kapitalgebern sinkt, Banken künftig überhaupt Eigenkapital zur Verfügung zu stellen.

Harmonisierte Mindestsanktionen bei Verstößen gegen die Eigenkapitalvorschriften sind vertretbar. Sie können die Wettbewerbsverzerrungen beheben, die mit großen Unterschieden zwischen nationalen Sanktionsmaßen einhergehen. Sie **können das eigentliche Problem aber nicht lösen**: Die nationalen Behörden stellen auch künftig fest, ob ein Verstoß überhaupt vorliegt. **Die EBA sollte** eine stärkere Rolle einnehmen. Insbesondere sollte sie **Meinungsunterschiede der nationalen Behörden über die Notwendigkeit von Sanktionen schlichten können**. Denn Verwerfungen in einem Mitgliedstaat können sich rasch auf die Finanzmarktstabilität in anderen Mitgliedstaaten auswirken.

Die Einrichtung einer „Risikomanagement-Funktion“, die Vorgaben zur Qualifikation der Mitglieder des Leitungsorgans und zu deren Pflicht zur Beschäftigung mit dem Risikomanagement sind sachgerecht. Die **Vorgaben zur Diversität der Mitgliederstruktur in Leitungsgremien schränken allerdings die unternehmerische Freiheit ein** und sind abzulehnen. **Die Vorschrift für bestimmte Institute, den Eigenkapitalbedarf nicht länger nur mit Hilfe von externen Ratings, sondern mit internen Ratings oder internen Modellen zu berechnen**, senkt zwar den Einfluss externer Ratings. Dies **führt aber nicht zwangsläufig zu besseren Risikoeinschätzungen**. Auch interne Risikomodelle können Risiken über- oder unterschätzen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kapitalpuffer erhöhen die Kreditkosten. Dies wirkt sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Grundsätzlich stärken die vorgeschlagenen Maßnahmen die Stabilität des europäischen Finanzsektors, was sich positiv auf die Standortqualität der EU auswirkt. **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 Finanzstabilität in der EU nicht grundlegend gestärkt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf Art. 53 Abs. 1 AEUV (selbständige Tätigkeiten) gestützt.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Die Beurteilung hängt vor allem im Bereich der Regeln über das Leitungsorgan von der Ausgestaltung der technischen Regulierungsstandards der EBA ab. Ansonsten unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland müssen insbesondere das Kreditwesengesetzes (KWG) und die Verordnung über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen [Solvabilitätsverordnung (SolvV)] geändert werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

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. Für den 15. November 2011 hat die Kommission eine Überarbeitung der Verordnung für Ratingagenturen angekündigt.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Kapitalerhaltungspuffer stärkt die Fähigkeit der Institute, Verluste abzufedern, ohne staatliche Hilfe beantragen zu müssen. Der antizyklische Kapitalpuffer ist mit einer Fülle von Problemen behaftet. Harmonisierte Mindestsanktionen lösen das eigentliche Problem – dass die nationalen Behörden Verstöße gegen Vorschriften feststellen müssen – nicht; notwendig sind Schlichtungsbefugnisse der EBA. Die Berechnung des Eigenkapitalbedarfs anhand interner Modelle statt externer Ratings führt nicht zwangsläufig zu besseren Risikoeinschätzungen. Eine einseitige Umsetzung der Basel-III-Vereinbarung in der EU stärkt die Finanzstabilität nicht und wirkt sich negativ auf die Standortqualität Europas aus.