

044875/EU XXIII.GP
Eingelangt am 06/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.10.2008
SEK(2008) 2533

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG hinsichtlich
Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile,
Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 602 final}
{SEK(2008) 2532}

1. ÄNDERUNGEN: GRÜNDE UND KONSULTATIONEN

Die Rahmenvereinbarung „Basel II“¹ vom Juni 2004 und der „Trading Book Review“² vom Juli 2005 wurden in der EU im Juni 2006 mit der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive, kurz: CRD) angepasst und verabschiedet; der neue Rahmen umfasst die Richtlinien 2006/48/EG³ und 2006/49/EG⁴.

Gründe für eine Änderung der CRD

Die CRD ist 2008 vollständig in Kraft getreten. Obwohl sich ihre Umsetzung also noch im Anfangsstadium befindet, müssen bestimmte Vorschriften der CRD überarbeitet werden.

- Die Änderungen in den Bereichen, die bei der Verabschiedung der CRD im Jahr 2006 „**offengelassen**“ wurden, betreffen Folgendes:
 - Überarbeitung von Regelungen, die noch aus früheren Richtlinien stammen, wie der *Großkreditvorschriften und der aufsichtsrechtlichen Ausnahmen für Bankennetze*,
 - Einführung von bislang auf EU-Ebene noch nicht förmlich festgelegten Grundsätzen und Regelungen, etwa zur Behandlung von *hybriden Finanzinstrumenten* im Rahmen der ursprünglichen Eigenmittel.
- Inkohärenzen, die während der Umsetzung der CRD deutlich geworden sind, müssen beseitigt werden, damit die eigentlichen Ziele der CRD nicht unterlaufen werden. Die meisten davon sind eher technischer und weniger inhaltlicher Art und daher nicht Gegenstand der vorliegenden Folgenabschätzung. Andere eher materielle Änderungen hingegen, die die Behandlung von *Lebensversicherungen als anerkanntsfähige Sicherheiten* und die Eigenkapitalanforderungen für *Organismen für gemeinsame Anlagen nach dem IRB-Ansatz*⁵ betreffen, werden in die Analyse einbezogen.
- In anderen Bereichen wurde die Überarbeitung durch die 2007 einsetzenden Finanzmarkturbulenzen erforderlich und soll einen angemessenen Schutz der Gläubigerinteressen und der Finanzstabilität insgesamt gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurden die Vorschriften für die *Eigenkapitalanforderungen und das Risikomanagement bei Verbriefungspositionen* sowie *Aspekte der Herkunftsstaat-/Aufnahmestaataufsicht und das Krisenmanagement* noch einmal unter die Lupe genommen.

Anhörung von interessierten Kreisen

Die Konsultationen mit den wichtigsten Interessengruppen erfolgten weitgehend über die Lamfalussy-Ausschüsse. Der Europäische Bankenausschuss (EBC) und der Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) wurden im gesamten Verlauf des Projekts eingehend konsultiert und ihre Auffassungen bei der Ausarbeitung der Folgenabschätzung berücksichtigt.

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>

² <http://www.bis.org/publ/bcbs116.htm>

³ Richtlinie 2006/48/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

⁴ Richtlinie 2006/49/EG über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten.

⁵ Nach dem IRB-Ansatz dürfen Institute zur Berechnung der Eigenkapitalanforderungen eigene ‚Risikoinputs‘ – Ausfallwahrscheinlichkeit, Verlustschätzungen usw. – verwenden.

CEBS

Die Arbeiten des CEBS waren die Reaktion auf die Beratungsaufträge der Kommission zum Thema *hybride Finanzinstrumente* und *Großkredite*. Die endgültigen Stellungnahmen des Ausschusses zu beiden Themen wurden im April 2008 übermittelt.

CRD-Arbeitsgruppe

Außerdem setzten die Kommissionsdienststellen eine CRD-Arbeitsgruppe (die „CRDWG“) mit vom EBC ernannten Mitgliedern ein, um mögliche Verbesserungen am derzeitigen Rechtstext zu erörtern; die CRDWG tagte im November 2007 sowie im Januar, Februar und März 2008.

Weitere öffentliche Konsultationen

Im Juni 2007 veranstalteten die Kommissionsdienststellen eine Konferenz zu den Herausforderungen an die EU-Bankenaufsicht in einer zunehmend globalisierten Finanzwelt. Die wichtigsten Interessengruppen, darunter Vertreter von Kreditwirtschaft, Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Regulierungsbehörden, diskutierten über die Effizienz und Robustheit der Aufsichtsregelungen und unterstrichen die Notwendigkeit, einen klareren europäischen Rahmen für die Bewältigung grenzübergreifender Krisen abzustecken. Auch war man sich einig, dass die gegenwärtigen Aufsichtsregelungen effizienter werden müssen.

Vom 16. April bis zum 17. Juni 2008 fand eine öffentliche Internet-Konsultation über Änderungsentwürfe für die aktuellen Rechtsvorschriften statt.

Während des gesamten Projekts haben die Kommissionsdienststellen an internationalen Foren teilgenommen und die Arbeiten des Baseler Ausschusses genauestens verfolgt.

Dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe

Eine dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe wurde eingesetzt, um die Fortschritte zu verfolgen und Meinungen aus anderen Kommissionsdienststellen einzubringen, unter anderen aus den Generaldirektionen ENTR, ECFIN, COMP, SJ und dem Generalsekretariat. Die Lenkungsgruppe trat im Dezember 2007 und im April 2008 zusammen.

2. PROBLEMSTELLUNG

Großkredite

Die Großkreditvorschriften sollen verhindern, dass ein Institut unverhältnismäßig hohe Verluste erleidet, wenn ein einzelner Kunde (oder einer Gruppe verbundener Kunden) aufgrund unvorhergesehener Ereignisse ausfällt.⁶ Die aktuellen Großkreditvorschriften weisen folgende Schwachstellen auf:

- hohe Kosten für die Branche,
- Unklarheiten,
- ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen sowie
- hohe Belastung des Steuerzahlers und Kapitalineffizienzen.

⁶ ‚Unvorhergesehene Ereignisse‘ sind Ereignisse, die nicht in die Parameter der Portfoliokapitalallokation einfließen und daher – unabhängig von der Entwicklung des restlichen Portfolios – den unerwarteten Ausfall eines Instituts auslösen oder es in Schwierigkeiten bringen könnten. Zu derartigen Ereignissen, die in der ex ante durchgeführten Bonitätsbewertung normalerweise nicht zum Ausdruck kommen, zählen unter anderem ein plötzliches Versiegen der Marktliquidität, interner Betrug, staatliche Maßnahmen und der Verlust eines wichtigen Kunden oder Markts.

Hybride Finanzinstrumente

Hybride Finanzinstrumente weisen Eigenschaften von sowohl Fremd- als auch Eigenkapital auf. Sie werden begeben, um den Kapitalbedarf von Banken zu decken und gleichzeitig eine Anlegergruppe anzusprechen, die ein höheres Risiko zu übernehmen bereit ist als bei festverzinslichen Titeln und daher auch höhere Renditeerwartungen hat. Aus Sicht der Banken bieten hybride Finanzinstrumente eine zusätzliche Finanzierungsquelle. Sie sind normalerweise so gestaltet, dass sie für Aufsichtszwecke als ‚ursprüngliche Eigenmittel‘⁷ anerkannt werden. Hybride Finanzinstrumente sind außerdem relativ steuereffizient, da die Zinszahlungen steuerlich absetzbar sind.

Damit hybride Finanzinstrumente als ‚ursprüngliche Eigenmittel‘ angerechnet werden dürfen, müssen sie die Kriterien *Verlustteilnahme*⁸, *Flexibilität laufender Zahlungsverpflichtungen*⁹ und *Dauerhaftigkeit*¹⁰ erfüllen. Diese Kriterien wurden auf G-10-Ebene beschlossen und 1998 in der „Sydney Press Release“¹¹ bekannt gegeben; aus verschiedenen Gründen wurden sie jedoch noch nicht in EU-Richtlinien umgesetzt. Das Fehlen einer EU-rechtlichen Regelung hat dazu geführt, dass keine gleichen Wettbewerbsbedingungen herrschen und Banken versucht sind, ihre Tätigkeit tendenziell dorthin zu verlagern, wo die gesetzlichen und regulatorischen Auflagen am niedrigsten sind.

Herkunfts-/Aufnahmestaataufsicht und Krisenmanagement

Die Beaufsichtigung der Kreditinstitute wird von den Aufsichtsbehörden sowohl des Herkunfts- als auch des Aufnahmemitgliedstaats durchgeführt, auch wenn für die Beaufsichtigung einer Finanzgruppe auf konsolidierter Basis, einschließlich des Mutterunternehmens, aller Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften, die Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats (die konsolidierende Aufsichtsbehörde) zuständig ist.

In europaweit tätigen Instituten wird das Risiko-, Liquiditäts- und Kapitalmanagement zunehmend zentral für alle Organisationseinheiten durchgeführt, und Gruppen werden immer häufiger nach Geschäftssparten strukturiert. Infolgedessen wird es immer schwieriger, die Beaufsichtigung auf vorrangig nationaler Basis zu organisieren. In diesem Zusammenhang wurden folgende Probleme festgestellt:

- zusätzliche Erfüllungskosten und keine gleichen Wettbewerbsbedingungen für grenzübergreifende Finanzgruppen,
- erhöhte Risiken für die Finanzstabilität in den Aufnahmemitgliedstaaten systemrelevanter Zweigniederlassungen,

⁷ Ursprüngliche Eigenmittel sind der verlässlichste und liquideste Bestandteil des Eigenkapitals einer Bank. Sie umfassen Aktienkapital, einbehaltene Gewinne und hybride Finanzinstrumente, die die auf der Ebene der G-10 vereinbarten Kriterien erfüllen. Abgesehen von technischen Unterschieden entsprechen die ‚ursprünglichen Eigenmittel‘ in der Terminologie des Baseler Übereinkommens dem ‚Tier-1-Kapital‘.

⁸ Verlustteilnahme bedeutet, dass das Instrument zur Verfügung stehen muss, um Verluste sowohl in Normalsituationen als auch im Liquidationsfall aufzufangen, und gegebenenfalls zur Einlagensicherung herangezogen werden kann.

⁹ Flexibilität laufender Zahlungsverpflichtungen bedeutet, dass das Instrument Merkmale aufweisen muss, die in Stresssituationen die nichtkumulative Verschiebung oder Annullierung von Kupon- oder Dividendenzahlungen gestatten.

¹⁰ Dauerhaftigkeit bedeutet, dass das Instrument unbefristet zur Verfügung stehen muss, so dass kein Zweifel daran besteht, dass es in Stresssituationen zur Unterstützung der Einleger und anderer Gläubiger herangezogen werden kann.

¹¹ <http://www.bis.org/press/p981027.htm>

- suboptimale Wirksamkeit der grenzübergreifenden Krisenabwehr,
- Kosten für Gläubiger, Mitarbeiter und Anteilseigner grenzübergreifender Gruppen sowie Steuerzahler im Falle von Bankkonkursen und
- potenzielle direkte und indirekte Mehrkosten für die Kreditwirtschaft und die EU-Wirtschaft im Falle von breiter angelegten Krisen.

Ausnahmen von bestimmten Aufsichtsanforderungen für Bankennetze

Nach Artikel 3 der Richtlinie 2006/48/EG können die Mitgliedstaaten inländische Kreditinstitute, die dauerhaft einer Zentralorganisation zugeordnet sind, unter bestimmten Voraussetzungen von bestimmten Anforderungen, darunter auch Eigenkapitalanforderungen, freistellen. Um eine solche Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen zu können, mussten die Kreditinstitute am 15. Dezember 1977 einer Zentralorganisation angeschlossen und die entsprechenden nationalen Durchführungsbestimmungen am 15. Dezember 1979 in Kraft sein.

Die genannten Termine sind seit 1979 nicht mehr angepasst worden, um späteren Beitritten Rechnung zu tragen, und haben dazu geführt, dass Netze von Genossenschaftsbanken in den nach 1979 beigetretenen Mitgliedstaaten höhere Erfüllungskosten hinnehmen mussten, als aus aufsichtsrechtlicher Sicht angezeigt wäre. Einige nach 1979 beigetretene Mitgliedstaaten haben die Ausnahmeregelungen dennoch in nationales Recht umgesetzt, da sie davon ausgingen, dass die entsprechenden Termine als ihr jeweiliges Beitrittsdatum oder als ein anderes als das genannte Datum ausgelegt werden könnten. Werden die Richtlinienbestimmungen durchgesetzt, so würden die Erfüllungskosten der Genossenschaftsbanken, die die Ausnahmeregelungen derzeit in Anspruch nehmen, steigen.

Lebensversicherungen als anerkennungsfähige Sicherheit

Nach der CRD können an das kreditgebende Kreditinstitut verpfändete Lebensversicherungen als Sicherheit anerkannt werden, womit sich das Nettorisiko und somit das für das Kreditrisiko erforderliche Eigenkapital verringert. Die Anerkennung ist jedoch nur möglich, wenn für den Lebensversicherer ein Rating einer externen Rating-Agentur vorliegt, mit dem er nach dem Standard-Ansatz¹² ein Risikogewicht von höchstens 50 % ODER das entsprechende Gewicht nach dem IRB-Ansatz (dem auf internen Ratings basierenden Ansatz) erhalten würde. Anerkannte Lebensversicherungen werden wie Garantien der Lebensversicherungsgesellschaft behandelt.

Wenn Lebensversicherungsgesellschaften nicht über das geforderte externe Rating verfügen und ihre Versicherungen damit im Rahmen der CRD nicht als Sicherheiten geltend gemacht werden können, erleiden sie unabhängig von ihrer tatsächlichen Bonität einen Wettbewerbsnachteil. Kleinere Gesellschaften sind besonders betroffen, da ein externes Rating für sie unter Umständen einfach zu teuer ist.

Eigenkapitalanforderungen für Organismen für gemeinsame Anlagen nach dem IRB-Ansatz

Bei Risiken in Form von Organismen für gemeinsame Anlagen (OGA), etwa Investmentfonds, sollten Banken grundsätzlich die vom OGA getätigten Anlagen direkt berücksichtigen („Look-through“-Ansatz) und darauf den IRB-Ansatz anwenden. Allerdings sind den Banken normalerweise nicht alle Einzelanlagen im OGA bekannt und selbst wenn,

¹² Beim Standardansatz werden von den Kreditinstituten keine eigenen Risikoschätzungen für die Berechnung der Eigenkapitalanforderung verlangt.

können sie nicht für alle ein internes Rating vornehmen. Auf diese Weise entstehen ihnen hohe Erfüllungskosten durch unverhältnismäßige Eigenkapitalanforderungen. Auch für die Verwalter von OGA wirken sich die aktuellen Regelungen negativ aus.

Eigenkapitalanforderungen und Risikomanagement bei Vertriebspositionen

Die aktuellen Marktturbulenzen haben deutlich gemacht, dass bestimmte Vorschriften der CRD präzisiert werden müssen; auch haben sie die Frage aufgeworfen, ob die Eigenkapitalanforderungen beim Geschäftsmodell „Kreditvergabe-Verbriefung-Verkauf“ („Originate-to-distribute“) nicht strikter und restriktiver sein müssten.

3. ZIELE

Übergeordnetes Ziel der Initiative ist sicherzustellen, dass die Eigenkapitalrichtlinie in ihrer Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird. Also muss die Verwirklichung der folgenden vier allgemeinen Politikziele erleichtert werden:

- Erhöhung der Finanzstabilität,
- Stärkung des Gläubigerschutzes,
- Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des EU-Bankensektors,
- Förderung der Integration des Banken-Binnenmarkts.

Angesichts der vorstehend erläuterten Probleme wurden siebzehn operationelle Ziele festgelegt, um die Probleme an der Wurzel zu packen. Die effektive Verwirklichung dieser operationellen Ziele dürfte zur Erreichung der längerfristigen Einzelziele beitragen, d.h. Verbesserungen in puncto Rechtssicherheit, Aufsichtszusammenarbeit, gleiche Wettbewerbsbedingungen, niedrigere Erfüllungskosten, mehr sektorübergreifende Konvergenz und besseres Risikomanagement. Dies wiederum dürfte die Erreichung der allgemeinen Politikziele erleichtern.

4. AUSWIRKUNGEN DER BEFÜRWORTETEN POLITIKOPTIONEN

Insgesamt wurden über 60 verschiedene Politikoptionen ausgearbeitet, auf ihre Folgen geprüft und miteinander verglichen, um die verschiedenen Probleme, die bei der Analyse festgestellt wurden, anzusprechen. Nachstehend werden nur die jeweils befürworteten Optionen für die verschiedenen Bereiche und ihre voraussichtlichen Folgen für die wichtigsten Interessengruppen beschrieben.

Großkredite

Eine überarbeitete, auf Obergrenzen basierende Backstop-Regelung wird als wirkungsvollste Lösung angesehen, da sie speziell darauf zugeschnitten ist, die festgestellten Schwächen der aktuellen Regelung auszumerzen. Auch ist die Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen den Interessengruppen bei dieser Option am stimmigsten.

Hybride Finanzinstrumente

Ein gemeinsamer EU-Rechtsrahmen würde die heutigen Schwachstellen beseitigen, indem er der Konvergenz zwischen Mitgliedstaaten und Branchen Vorschub leisten und so eher zu gleichen Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts beitragen würde. Eine klare EU-Regelung wird die Qualität des Kapitals aus Sicht der Branche und der Aufsicht verbessern, während sich gleichzeitig die Anleger über mehr Auswahl und Liquidität freuen können.

Herkunfts-/Aufnahmestaataufsicht und Krisenmanagement

Potenziellen Konflikten und Aufsichtsüberschneidungen soll durch Aufsichtskollegien begegnet werden, denen die für die verschiedenen Teile einer Gruppe in verschiedenen Mitgliedstaaten zuständigen Aufsichtsbehörden angehören. In Krisensituationen wird den Betroffenen eine engere Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und eine klarere Aufgabenteilung zugute kommen. Schlichtungsmechanismen werden die Konfliktlösung sicherstellen, während ein regelmäßiger Austausch dafür sorgen soll, dass Spannungssituationen frühzeitig erkannt werden.

Ausnahmen von bestimmten Aufsichtsanforderungen für Bankennetze

In Mitgliedstaaten, die die Ausnahmeregelungen nach Artikel 3 nach Ablauf der vorgesehenen Termine in nationales Recht umgesetzt haben, muss die Lage „legalisiert“ werden. Anderen Mitgliedstaaten könnte dies die Möglichkeit eröffnen, dass EU-Bankennetze mit einem Vermögen von über 311 Mrd. EUR und über 5 Mio. Mitgliedern in den Genuss der in diesem Artikel vorgesehenen Regelung kommen können.

Lebensversicherungen als anrechenbare Sicherheit

Wenn Lebensversicherungen, unabhängig davon, ob für den Versicherer ein externes Rating vorliegt, anerkannt würden, würde dies Lebensversicherern gleichberechtigtere Wettbewerbsbedingungen bescheren.

Behandlung von Organismen für gemeinsame Anlagen nach dem IRB-Ansatz

Die Anwendung zielgenauerer Aufschläge auf die standardmäßigen Risikogewichte wäre eine solide und risikosensible Alternative für die Behandlung von OGA-Positionen, wobei die prozentuale Erhöhung der Risikogewichte bei Positionen mit gutem Rating niedriger und bei Positionen ohne Rating höher ausfallen würde.

Eigenkapitalanforderungen und Risikomanagement bei Verbriefungspositionen

Präzisierungen und Verbesserungen, die konkrete Lehren aus der Krise widerspiegeln, würden dafür sorgen, dass die Banken

- als Kreditgeber bei der Darlehensvergabe vorsichtiger vorgehen, selbst wenn sie das Risiko an Investoren weitergeben,
- als Investoren ein besseres Verständnis von Verbriefungspositionen und deren inhärenten Risiken entwickeln müssen,
- als Sponsoren ihr Liquiditätsrisikomanagement in Bezug auf eine eventuelle Liquiditätshilfe für die gesponserten Einheiten verbessern.

5. KUMULATIVE AUSWIRKUNG DER VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN

Die vorgeschlagenen Verbesserungen sollen dafür sorgen, dass der CRD-Rahmen in Bezug auf Marktentwicklungen robuster und reaktionsfähiger wird.

Wohlgedacht ist der CRD-Rahmen erst im Januar 2008 vollständig in Kraft getreten. Die aktuellen Turbulenzen sind im Sommer 2007 ausgebrochen, d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die CRD noch nicht ganz umgesetzt war. Allerdings ist schwer vorstellbar, dass die Turbulenzen ausgeblieben wären, wenn der Eigenkapitalrahmen bereits in vollem Umfang eingeführt gewesen wäre. Finanzmarkturbulenzen entstehen oft durch irrationale Überbewertungen und allzu optimistische Kursgewinne.

Die vorgeschlagenen Änderungen würden das Risikomanagement, die Qualität des Kapitals und die Wettbewerbsfähigkeit von kleineren Banken im Genossenschaftsverbund verbessern. Gleiche Wettbewerbsbedingungen und die Beseitigung von Arbitragemöglichkeiten innerhalb der EU werden für mehr Kohärenz sorgen und letztlich sowohl den Kreditinstituten als auch Interessengruppen wie Kunden, Kreditnehmern und anderen Vertragspartnern zugute kommen.

Bei grenzübergreifenden Gruppen ist es wichtig, dass die Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten und für Entwicklungen in Rechtsordnungen, die über ihre Grenzen hinausreichen, sensibilisiert bleiben. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird der aktuellen Funktionsweise der Aufsichtsverfahren in der EU Rechnung getragen und versucht, den Prozess „kollegialer“ und „kooperativer“ zu gestalten, um damit letztlich die Stabilität des Finanzsystems und die Interessen der Verbraucher und Steuerzahler zu stärken.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Es wird erwartet, dass die vorgeschlagenen Änderungen an der Eigenkapitalrichtlinie 2010 in Kraft treten können. Da sie eng mit anderen Vorschriften der CRD, die bereits seit 2007/2008 gelten, zusammenhängen, könnten die Auswirkungen einiger der vorgeschlagenen Änderungen bereits dann einer vorläufigen Bewertung unterzogen werden, wenn die Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG evaluiert werden, was bis spätestens 1. Januar 2012 geschehen muss.

Sobald die Vorschläge umgesetzt sind, wird die Kommission ihre Wirksamkeit in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten überwachen. Sie wird auch die makroprudentiellen Indikatoren berücksichtigen, die die EZB zur Überwachung der Stabilität des Bankensektors entwickelt hat und schon heute verwendet.