

033600/EU XXIV.GP
Eingelangt am 23/06/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.6.2010
KOM(2010)327 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Auswirkungen der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG auf den
Konjunkturzyklus**

SEK(2010)754

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Auswirkungen der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG auf den Konjunkturzyklus

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
2.	Ursachen der Prozyklik und Auswirkungen für die Analyse.....	4
3.	Zyklus des regulatorischen Mindesteigenkapitals.....	5
4.	Auswirkungen der Eigenkapitalanforderungen auf die Kreditvergabe der Banken	8
5.	Auswirkungen der Kreditverfügbarkeit auf den Konjunkturzyklus.....	11
6.	Grundlage für die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen	12
7.	Massnahmen gegen die Prozyklik.....	14
7.1.	Kapitalpuffer und Rückstellungen	15
7.2.	Glättung der Mindesteigenkapitalanforderungen.....	16
7.3.	Hebelwirkung.....	Error! Bookmark not defined.
7.4.	Bisherige Maßnahmen der Kommission.....	17
7.5.	Schlussfolgerungen	18
8.	Literaturverzeichnis.....	20

1. EINFÜHRUNG

1. Die im Rahmen der EU-Eigenkapitalrichtlinie¹ geltenden Mindesteigenkapitalanforderungen für Banken, die auf der Basler Eigenkapitalvereinbarung „Basel II“ aufbauen, orientieren sich am Risiko: je höher das Risiko, desto mehr Eigenkapital müssen die Banken vorhalten, um es zu decken und mögliche Verluste auffangen zu können. Da sich Kredit- und Marktrisiken während eines Abschwungs erhöhen, steigen demnach auch die Eigenkapitalanforderungen, die die Banken erfüllen müssen, um diesen erhöhten Risiken zu entsprechen. Möglicherweise müssen die Banken zusätzliches Kapital aufnehmen, um die gestiegenen Anforderungen zu erfüllen, gerade wenn ihre Kapitaldecke durch Verluste dünner und die Kapitalbeschaffung schwierig und teuer geworden ist. Dies kann die Möglichkeiten der Banken, die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen, einschränken.
2. Angesichts der Möglichkeit, dass die Eigenkapitalrichtlinie zu den bei Basel I zu beobachtenden prozyklischen Wirkungen beitragen könnte, wurde in Artikel 156 der Eigenkapitalrichtlinie vorgesehen, dass die Europäische Kommission (Kommission) in regelmäßigen Abständen überprüfen soll, ob sich die Richtlinie *„signifikant auf den Konjunkturzyklus auswirkt“*, und sie auf der Grundlage dieser Prüfung dem Europäischen Parlament alle zwei Jahre einen Bericht, gegebenenfalls zusammen mit angemessenen Abhilfemaßnahmen, vorzulegen hat.
3. Der vorliegende Bericht wurde zu diesem Zweck erstellt. Er wurde in enger Zusammenarbeit mit der EZB und dem Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) ausgearbeitet, die 2006 eine gemeinsame Task Force zu den Auswirkungen des neuen Eigenkapitalrahmens (TFICF)² eingesetzt haben. Zusätzlich zu den Konsultationen interessierter Kreise, die die EZB zur Vorbereitung ihres Beitrags durchführte, hat die Kommission zwei Online-Befragungen bei Kreditgebern³ und -nehmern⁴ veranstaltet. Zu betonen ist, dass diese Analyse

¹ Bestehend aus der Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und der Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten.

² Die TFICF hat den Auftrag, Höhe und Volatilität der von der Eigenkapitalrichtlinie vorgegebenen Eigenkapitalanforderungen der Banken zu überwachen und deren Auswirkungen auf die Kreditversorgung und den Konjunkturzyklus zu analysieren.

³ Die Fragebogenaktion für das EU-Bankgewerbe lief vom 21. Mai bis 31. August 2009. Neunzehn Antworten gingen ein aus IT, SI, BE, AT, DE, UK und NL. Es beteiligten sich sowohl mehrheitlich in privater Hand befindliche (börsennotierte) Banken als auch nationale Vereinigungen von Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtliche Banken. Einige Antworten wurden von den nationalen Verbänden als gemeinsame Stellungnahme ihrer Mitglieder übermittelt, womit faktisch also eine größere Zahl von Instituten an der Fragebogenaktion teilnahm.

⁴ Die Fragebogenaktion für EU-Unternehmen lief vom 12. August bis 28. September 2009. Die Unternehmen wurden über das European Business Test Panel befragt, wie sie die Entwicklungen bei Verfügbarkeit und Konditionen von Bankkrediten seit Oktober 2008 einschätzten. An der Aktion beteiligten sich 429 EBTP-Mitglieder aus 28 EU/EWR-Staaten. 59 % der Teilnehmer waren Kleinunternehmen, 20 % mittlere Unternehmen und 21 % Großunternehmen.

indikativen Charakter hat, da die Vorschriften der Eigenkapitalrichtlinie II⁵ erst 2009 eingeführt wurden.

2. URSACHEN DER PROZYKLIK UND AUSWIRKUNGEN FÜR DIE ANALYSE

4. Eigenkapitalvorschriften für Banken können die inhärente Zyklizität des Kreditvergabeverhaltens noch verstärken. Da die Eigenkapitalanforderungen von Basel II, die in der EU mit der Eigenkapitalrichtlinie umgesetzt wurden, risikosensibel sind, ist davon auszugehen, dass sie in einer Rezession stärker und in Aufschwungsphasen weniger steigen. Da es für die Banken teuer werden kann, sich während eines Konjunkturabschwungs zusätzliches Kapital zu beschaffen, können sie versucht sein, statt dessen ihre Kreditvergabe zu drosseln. Da die Eigenkapitalanforderungen während eines Konjunkturaufschwungssinken, haben die Banken in dieser Phase unter Umständen größere Spielräume, um mehr und/oder risikoreichere Kredite zu vergeben als es im historischen Durchschnitt eines Konjunkturzyklus der Fall ist.
5. Allerdings ist die Kreditvergabe von Natur aus prozyklisch, und es kann nicht angenommen werden, dass zyklische Eigenkapitalanforderungen per se eine verstärkende Wirkung entfalten. Vielmehr hat die Prozyklizität der Kreditvergabe zahlreiche, vielfach miteinander zusammenhängende Ursachen⁶, wie die Grenzen der Risikomessverfahren⁷ und die Informationsasymmetrien⁸ zwischen Kreditnehmern und -gebern. Die Prozyklizität der Kreditvergabe kann auch dadurch verursacht werden, dass Finanzmarktteilnehmer auf Veränderungen der konjunkturellen Bedingungen unangemessen reagieren⁹.

⁵ Richtlinie 2009/111/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement.

⁶ Ausführliche Beschreibung der Hauptursachen der Prozyklizität und der Rolle, die Eigenkapitalvorschriften in diesem Zusammenhang spielen, vgl. BIS (2008) und Masschelein (2007).

⁷ Insbesondere haben die Finanzinstitute Schwierigkeiten, die absolute Höhe des Risikos, insbesondere über einen längeren Zeitraum, einzuschätzen (während ihnen dies beim relativen Risiko besser gelingt), so dass sie Booms mit Folgen für das Systemrisiko nur selten erkennen. Wenn sich in der Aufschwungsphase Anfälligkeiten und Risiken aufbauen, können die Risikokennziffern noch recht niedrig sein, sie schießen jedoch in die Höhe, wenn Spannungen aufkommen. Beispielsweise kann das Marktrisiko im Handelsbuch der Banken leicht unterschätzt werden, wenn es über kurze Haltedauern gemessen wird. Diese Einschränkungen der Risikowahrnehmung sind teilweise auf mangelnde Informationen über die Dynamik des Systemrisikos zurückzuführen und werden durch einige Theorien der verhaltensorientierten Finanzierungslehre wie die „Katastrophenblindheit“ und die „kognitive Dissonanz“ erklärt. Umfassende Ausführungen hierzu, vgl. Borio et al. (2001).

⁸ Bei gedrückter Konjunktur und sinkenden Besicherungswerten können Informationsasymmetrien hinsichtlich der Qualität der Kundenbilanzen dazu führen, dass selbst Kreditnehmer mit rentablen Projekten nicht ohne Weiteres Kredite erhalten. Hellt sich die Konjunktur auf und steigen die Besicherungswerte, kann das Gegenteil eintreten. Dies legt den Schluss nahe, dass prozyklische Effekte vor allem für Kreditnehmer relevant werden, die eher von asymmetrischen Informationen betroffen sind, darunter kleine und mittlere Unternehmen, die kein externes Rating vorweisen können und keinen umfangreichen Offenlegungspflichten unterliegen.

⁹ In manchen Fällen erklären sich die Reaktionen durch Vergütungsstrukturen, die den kurzfristigen Erfolg belohnen, oder durch Herdenverhalten (Tendenz der Marktteilnehmer, sich so zu verhalten wie andere, gleichgestellte Teilnehmer). Die Vergütungspolitik der Finanzinstitute kann die prozyklische Wirkung verstärken, wenn Erfolge (möglicherweise unverhältnismäßig) belohnt und Misserfolge nicht hinreichend bestraft werden, z.B. wenn Boni für kurzfristige Gewinne sofort ausgezahlt werden, ohne

Schwankungen in der Qualität der Bankbilanzen werden auch durch die Rechnungslegungsvorschriften beeinflusst. Im Wesentlichen könnten die realisierten oder nicht realisierten Gewinne aus Vermögenspreisanstiegen, die im beizulegenden Zeitwert der Vermögenswerte zum Ausdruck kommen, oder eine verbesserte Kreditqualität, die in einem niedrigeren Rückstellungsbedarf für die Banken abgebildet wird, die Gewinn- und Verlustrechnung der Banken und somit ihre Eigenmittel verbessern, so dass sie ihre Kreditvergabe weiter ausbauen können¹⁰.

6. Da die Prozyklik verschiedene Ursachen hat, lassen sich die genauen Auswirkungen der Mindesteigenkapitalanforderungen schwer feststellen. Schwierig bleibt es insbesondere, die Effekte des Kreditangebots von jenen der Kreditnachfrage zu unterscheiden, zumal sich sowohl Verschiebungen der Nachfrage als auch des Angebots auf die Kreditzinsen und das Kreditvolumen auswirken. Um diese Effekte korrekt ermitteln zu können, wäre eine detaillierte und ausreichend große Datenbasis erforderlich, die jedoch noch nicht verfügbar ist, da die Eigenkapitalrichtlinie erst vor Kurzem umgesetzt wurde. Die vorliegende erste Einschätzung in diesem Bericht beruht daher teilweise auf qualitativen, bei Banken und Kreditnehmern erhobenen Informationen.
7. Die Eigenkapitalrichtlinie kann nur prozyklisch wirken, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Um den Sachverhalt empirisch zu untersuchen, folgt dieser Bericht einer von der EZB vorgeschlagenen Struktur und sucht folgende Fragen zu beantworten:
 - Führt die erhöhte Risikosensibilität des von der Eigenkapitalrichtlinie vorgegebenen Rahmens zu einer stärkeren Zyklik der Mindesteigenkapitalanforderungen und wenn ja, inwieweit?
 - Wirken sich zyklische Eigenkapitalanforderungen auf die Höhe des von den Banken vorgehaltenen Eigenkapitals und auf das Kreditangebot der Banken aus?
 - Geht von der Zyklik des Bankkreditangebots eine verstärkende Wirkung auf den Konjunkturzyklus aus?

3. ZYKLISCHES REGULATORISCHES MINDESTEIGENKAPITAL

8. Mit dem Erlass der Eigenkapitalrichtlinie wurden die Eigenkapitalanforderungen gegenüber Basel I risikosensibler gestaltet, indem den Banken ermöglicht wurde, das regulatorische Eigenkapital nach Ansätzen zu ermitteln, die ihrer Situation und dem Entwicklungsstand ihres Risikomanagements angemessen sind. Bei dem auf internen Ratings basierenden Ansatz („IRB-Ansatz“) können die Banken die erforderliche Eigenkapitalunterlegung von Kreditrisiken beispielsweise ermitteln, indem sie zur Bestimmung des Risikos eigene Eingangsparameter verwenden, wie die

dass eine Risikobereinigung vorgenommen wird oder die Auszahlung zeitversetzt erfolgt, um der weiteren Entwicklung der Abteilung oder des Instituts insgesamt Rechnung zu tragen. Umfassende Ausführungen hierzu, vgl. Borio et al. (2001).

¹⁰ Umgekehrt können die Marktentwicklungen während eines Konjunkturabschwungs dazu führen, dass der beizulegende Zeitwert der Vermögenswerte sinkt und der Rückstellungsbedarf steigt. Diese Abwärtskorrekturen der Vermögensbewertungen und steigende Kreditausfälle könnten dazu führen, dass die Banken ihre Kreditvergabestandards verschärfen und den Kredithahn weiter zudrehen.

Ausfallwahrscheinlichkeit (Probability of Default – PD), die Verlustquote bei Ausfall (Loss Given Default – LGD) und die Höhe der Forderung bei Ausfall (Exposure at Default – EAD)¹¹.

9. Wegen der erwarteten Erhöhung der Risikosensibilität der regulatorischen Eigenkapitalanforderungen im Rahmen der Eigenkapitalrichtlinie wurde allgemein erwartet, dass die Eigenkapitalanforderungen im Zeitverlauf variabler (bzw. zyklischer) werden würden. Da die Anforderungen für das Kreditrisiko über 80 % der gesamten Mindesteigenkapitalanforderungen im Rahmen der Säule I ausmachen, wird generell die Auffassung vertreten, dass die Einbeziehung der Kreditrisikoparameter im Rahmen von IRB-Ansätzen in die Kalkulation der risikogewichteten Aktiva als Hauptursache der potenziellen Zyklizität der Mindesteigenkapitalanforderungen anzusehen ist, auch wenn die Risikogewichte bei allen drei Ansätzen – dem Standardansatz (SA)¹², dem Basis-IRB-Ansatz¹³ und dem fortgeschrittenen IRB-Ansatz – auf die makroökonomischen Bedingungen reagieren dürften. Da die Ausfallwahrscheinlichkeit einer Forderung während eines Konjunkturaufschwungs ab- und während eines Abschwungs zunimmt, werden bei IRB-Ansätzen entsprechende Schwankungen der Eigenkapitalanforderungen erwartet¹⁴.
10. Für eine umfassende Analyse der Zyklizität der Mindestkapitalanforderungen müsste ein ganzer Konjunkturzyklus zugrunde gelegt werden. Gegenwärtig umfassen die verfügbaren Daten nur drei Datenpunkte¹⁵ und reichen daher als Grundlage für endgültige Schlussfolgerungen nicht aus.

¹¹ Was die relative Auswirkung der einzelnen Risikoparameter des IRB-Ansatzes angeht, so gilt die PD als Hauptfaktor für die Zyklizität des Eigenkapitalrahmens, wobei die Effekte von LGD und EAD ebenfalls eine Rolle spielen können. Inwieweit die Eigenkapitalanforderungen schwanken, kann unter anderem davon abhängen, ob die Banken ihre internen Rating-Systeme auf bestimmte Zeitpunkte (Point-in-Time – PIT) oder auf den gesamten Zyklus (Through-the-Cycle – TTC) abstellen. TTC-Ratings verändern sich in Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen normalerweise nicht rasch und werden daher weniger von der Dynamik des Konjunkturzyklus beeinflusst. Basel II und die Eigenkapitalrichtlinie legen die Verwendung von TTC-Ratingsystemen nahe, um die potenzielle Volatilität der Eigenkapitalanforderungen zu glätten. Da die Banken jedoch lieber auf jüngste Ausfalldaten und Frühwarnsysteme setzen und sich ausreichende Datenreihen nur schwer beschaffen lassen, verwenden sie hauptsächlich PIT-Ansätze, insbesondere für Forderungen gegenüber KMU und Privatkunden.

¹² Man geht davon aus, dass die Eigenkapitalanforderungen beim Standardansatz weniger schwanken, da die Banken hierbei Risikogewichte verwenden, die auf - tendenziell auf TTC-Basis ermittelten - externen Ratings von Ratingagenturen beruhen.

¹³ Es wird davon ausgegangen, dass die risikogewichteten Aktiva für Unternehmensportfolios nach dem Basis-IRB-Ansatz weniger konjunkturreaktiv sind als nach dem fortgeschrittenen IRB-Ansatz, da die Banken bei Letzterem eigene LGD- und EAD-Schätzungen verwenden. Intern geschätzte LGDs und EADs gelten als konjunktursensibler als die beim Basis-IRB-Ansatz verwendeten aufsichtlichen Schätzungen.

¹⁴ Zusätzlich zu den Kreditrisikoparametern dürfte auch die Nutzung von Produkten für den Kreditrisikotransfer, etwa Verbriefungen, einen Einfluss auf die Zyklizität der Eigenkapitalanforderungen haben. Unter günstigen Umständen unterstützen die Verbriefungsmärkte die Weitergabe der Kreditrisiken einzelner Institute und führen so zu einer Eigenkapitalentlastung der Banken. Jüngste Daten haben jedoch gezeigt, dass diese Risikotransferfunktion unter angespannten Marktbedingungen nicht unbedingt wirksam genutzt wird, was wiederum die negativen Auswirkungen auf die Eigenkapitalposition der Banken noch verstärken kann.

¹⁵ Juni 2008, Dezember 2008 und Juni 2009 für rund 60-80 IRB-Banken aus vierzehn EU-Staaten.

11. Nach der Analyse der TFICF war die Mindesteigenkapitalanforderung¹⁶ für Banken der Gruppe 1¹⁷ im Dezember 2008 nach der Eigenkapitalrichtlinie durchschnittlich 10,6 % und für Banken der Gruppe 2 durchschnittlich 6,1 % niedriger als nach Basel I¹⁸. Gleichzeitig erhöhte sich die Mindesteigenkapitalanforderung von Juni bis Dezember 2008 für Gruppe-1-Banken um 8,3 % und für Gruppe-2-Banken um 0,1 %. Diese Veränderungen können darauf zurückgeführt werden, dass die risikogewichteten Aktiva bei den Gruppe-1-Banken um 8,2 % stiegen und bei den Gruppe-2-Banken um 1,5 % sanken. Allerdings sind die Forderungsgesamtbeträge rascher gestiegen als die risikogewichteten Aktiva, nämlich um 10,7 % bzw. 2,8 %, was darauf hinweist, dass der Anstieg der Mindesteigenkapitalanforderung von Juni bis Dezember 2008 nicht auf eine Erhöhung des Risikogehalts der Forderungen zurückzuführen war¹⁹.
12. Im Juni 2009 war die Mindesteigenkapitalanforderung sowohl für Banken der Gruppe 1 als auch der Gruppe 2 nach der Eigenkapitalrichtlinie weiterhin niedriger als nach Basel I (um 7,7 % bzw. 5,5 %). Von Dezember 2008 bis Juni 2009 sanken die risikogewichteten Aktiva der Gruppe-1-Banken um 2,1 %, obwohl die Gesamtforderungen um 0,3 % stiegen. Die Eigenkapitalanforderung der Gruppe 1 stieg jedoch um 3,7 %, was vor allem auf wachsende Abzüge für verbundene Unternehmen und Verbriefungen sowie auf unzureichende Rückstellungen für erwartete Verluste zurückzuführen war. Bei künftigen Beobachtungen muss daher auch geprüft werden, welche anderen Komponenten der Mindesteigenkapitalanforderungen außer den risikogewichteten Aktiva zur längerfristigen Volatilität dieser Anforderungen beitragen²⁰.
13. Zu dieser etwas überraschenden Dynamik der risikogewichteten Aktiva gegenüber den Gesamtforderungen könnten verschiedene Faktoren beigetragen haben, unter anderem staatliche Maßnahmenpakete zur Stützung des Bankensektors und

¹⁶ Ohne Berücksichtigung der vorübergehenden Untergrenzen.

¹⁷ Eine Bank gehört zur Gruppe 1, wenn sie über Tier-1-Kapital von über 3 Mrd. EUR verfügt, gut diversifiziert und international tätig ist.

¹⁸ Die Auswirkungen der Eigenkapitalrichtlinie auf die Eigenkapitalanforderungen bei Ermittlung des Kreditrisikos nach IRB-Ansätzen kommen in den von den Banken offengelegten Daten möglicherweise insofern noch nicht in vollem Umfang zum Ausdruck, als die Banken teilweise den Standardansatz anwenden. Im Dezember 2008 war der Anteil der durch teilweise Anwendung des Standardansatzes ermittelten Forderungen bei den Banken beider Gruppen (Gruppe 1: 31 %, Gruppe 2: 40 %) signifikant.

¹⁹ So war die aufsichtlich vorgeschriebene Eigenkapitalunterlegung je Forderung – ein Maß für den Risikogehalt – im Dezember gegenüber Juni 2008 entweder unverändert (bei Gruppe-1-Banken) oder etwas geringer (bei Gruppe-2-Banken). Während die PDs auf Portfolioebene bei Gruppe-1-Banken im Durchschnitt stiegen, blieben die nicht ausgefallenen PDs praktisch unverändert, was darauf hinweist, dass der Anstieg der durchschnittlichen PDs auf eine größere Zahl von Ausfällen zurückzuführen war. Da der Anstieg der PDs einen höheren Anteil an ausgefallenen Forderungen widerspiegelt, ist die Auswirkung der steigenden durchschnittlichen PDs auf die risikogewichteten Aktiva (und auf das erforderliche Mindestkapital) insofern weniger direkt, als eine ausgefallene Forderung (mit einigen Ausnahmen beim fortgeschrittenen IRB-Ansatz) mit einem Risikogewicht von null belegt wird. Dem Risiko wird in diesen Fällen durch den erwarteten Verlust Rechnung getragen, für den Risikorückstellungen vorgenommen werden sollten (bei unzureichenden Rückstellungen erfolgt ein Abzug vom Eigenkapital). Außerdem waren die LGDs bei verschiedenen Forderungen im Dezember niedriger als im Juni 2008.

²⁰ Die Mindesteigenkapitalanforderung fasst effektiv Zähler und Nenner der regulatorischen Eigenkapitalquote zusammen. Sie misst das Eigenkapital, das vorgehalten werden muss, um i) 8 % der risikogewichteten Aktiva, ii) Differenzen zwischen den gesamten anrechnungsfähigen Rückstellungen und dem gesamten erwarteten Verlustbetrag und iii) andere Abzüge abzudecken.

Umschichtungen der Bankenportfolios zugunsten risikoärmerer Forderungen. So erklären die beobachteten Veränderungen der Portfoliozusammensetzung, die auf eine Verlagerung von Portfolios mit hohen PDs (Unternehmensportfolios) zu Portfolios mit niedrigeren PDs (Staatsportfolios) hinweisen, zum Teil, warum der vorerwähnte Anstieg der risikogewichteten Aktiva geringer ist als der Anstieg der Forderungsbeträge (siehe Schaubild 1 in der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Außerdem kann das Ergebnis durch die Zeitverzögerung beeinflusst sein, die bei der Überprüfung der PDs üblicherweise entsteht²¹.

14. Regressionsanalysen der Auswirkungen des Konjunkturzyklus auf verschiedene Segmente der Bankenportfolios haben überdies gezeigt, dass der Konjunkturkoeffizient²² für Forderungen gegenüber Unternehmen und Privatkunden positiv und für Forderungen gegenüber staatlichen Kreditnehmern negativ ist²³, was mit der oben gezogenen Schlussfolgerung übereinstimmt, dass die Banken ihre Portfolios zugunsten weniger eigenkapitalintensiver Forderungen umgeschichtet haben.
15. Die Analyse der bis Dezember 2008 vorliegenden Aufsichtsdaten für mehrere Länder führte zu dem Schluss, dass sich die makroökonomischen Bedingungen auf die Risikoparameter und insbesondere auf die PDs ausgewirkt haben²⁴. Bis Ende 2008 wurde die Mindesteigenkapitalanforderung auf der Ebene der einzelnen Institute von den makroökonomischen Bedingungen jedoch nicht signifikant beeinflusst. Diese in gewisser Weise kontraintuitive Erkenntnis ist in hohem Maße auf die vorerwähnten Portfolioumschichtungseffekte zurückzuführen.

4. AUSWIRKUNGEN DER EIGENKAPITALANFORDERUNGEN AUF DIE KREDITVERGABE DER BANKEN

16. Regulatorische Eigenkapitalanforderungen können sich nur dann auf die Kreditvergabe der Banken auswirken, wenn sie die Höhe des von den Banken vorgehaltenen Eigenkapitals verbindlich vorschreiben. Die Aufsichtsanforderungen sind jedoch möglicherweise nicht allein entscheidend dafür, wie viel Eigenkapital

²¹ Die PDs werden unter Verwendung von GuV-Daten geschätzt, die erst mit gewisser Verzögerung vom Konjunkturzyklus beeinflusst und noch später veröffentlicht werden. Wenn der Ertrag eines Unternehmens beispielsweise am Jahresanfang zu sinken beginnt, wird dies erst im Jahresabschluss abgebildet, der wiederum erst veröffentlicht wird, wenn schon einige Monate des Folgejahres vergangen sind; bis dies in die Ratingsysteme einfließt, können weitere Monate ins Land gehen.

²² Wiedergegeben durch die verzögerte Produktionslücke und bemessen als Differenz zwischen tatsächlichem und potenziellem BIP.

²³ Der Koeffizient ist nur für das Unternehmensportfolio signifikant (1 %).

²⁴ Von der EZB durchgeführte Regressionsanalysen zum Zusammenhang zwischen der Veränderung der individuellen Risikoeingabeparameter und dem Konjunkturzyklus führten zu dem Schluss, dass die PDs von Unternehmens- und Privatkundenportfolios tendenziell in den Ländern stärker ansteigen, die gemessen an der Produktionslücke der Vorperiode eine geringe Konjunkturaktivität aufweisen. Vergleichbare Regressionsanalysen für die LGDs ergaben für alle Portfolios negative, aber statistisch nicht signifikante Koeffizienten. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die LGD-Werte in den internen Modellen der Banken etwas träger sind als die PDs und somit möglicherweise nicht so unmittelbar auf Veränderungen des makroökonomischen Umfelds reagieren. Um den erwarteten starken Negativzusammenhang zwischen Konjunkturaktivität und LGDs stichhaltig nachzuweisen, ist daher möglicherweise eine längere Zeitreihe erforderlich. Eine weitere Erklärung dafür, dass kein Zusammenhang zwischen LGDs und Konjunkturzyklus festgestellt werden konnte, könnte in Aufsichtsanforderungen liegen, die die Verwendung von LGDs unter Stressbedingungen vorschreiben.

eine Bank vorhält. Ökonomische Kapitalmodelle, die Erwartungen der anderen Marktteilnehmer und insbesondere die Anforderungen von Ratingagenturen können Banken zwingen, ihr Eigenkapital über die Aufsichtsanforderungen hinaus zu erhöhen.

17. Die Ergebnisse der von der EZB durchgeführten Befragungen zeigen, dass Ratingagenturen eine maßgebliche Rolle bei der Bestimmung der gewünschten Eigenkapitalhöhe spielen und dieser Faktor für international tätige Großbanken möglicherweise von größerer Relevanz ist als die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen. Dies legt den Schluss nahe, dass die Veränderungen in der Höhe des gewünschten Eigenkapitals und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kreditvergabe der Banken möglicherweise in erster Linie dadurch beeinflusst werden, dass die einzelnen Institute eine bestimmte Einstufung durch die Ratingagenturen erreichen wollen. Ebenso könnten bei Großbanken ökonomische Kapitalmodelle eine größere Rolle für die Kapitalallokation spielen als die Aufsichtsanforderungen²⁵. Die jüngste Finanzkrise hat deutlich gemacht, wie wichtig die Erwartungen der Marktteilnehmer für die Bestimmung der Eigenkapitalhöhe der Banken sind. Der Druck auf die Banken, Kapitalpuffer nicht abzubauen, entstand offenbar eher durch die Zweifel der Marktteilnehmer an der Qualität und Höhe des Eigenkapitals in dieser Stressphase als durch die zyklische Volatilität der Mindesteigenkapitalanforderungen.
18. Damit sich regulatorische Eigenkapitalanforderungen auf die Kreditvergabe der Banken auswirken können, sollte die Kreditvergabe nicht durch die Nachfrage, sondern durch das Angebot bestimmt werden. Außerdem müssen die Eigenkapitalanforderungen auch im Vergleich zu anderen Faktoren, die Kreditangebot und -nachfrage beeinflussen, ein maßgeblicher Bestimmungsfaktor der Zyklik des Kreditgeschäfts sein. Nachfrageseitig wird das Wachstum der Bankkredite unter anderem durch die Verbrauchererwartungen, die Inflation und die Höhe der Arbeitslosigkeit bestimmt.
19. Der Bank Lending Survey (BLS)²⁶ der EZB lässt darauf schließen, dass die Eigenkapitalrichtlinie gewissen Einfluss auf die Kreditvergabepolitik der Banken hatte. Die befragten Banken gaben an, dass sich die Eigenkapitalrichtlinie bei Krediten an Unternehmen (sowohl KMU als auch Großunternehmen) stärker auf die Kreditstandards ausgewirkt habe als bei Krediten an private Haushalte (siehe Schaubild 2). Dabei bestanden allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Banken: Zwar gab die große Mehrheit der Banken auf Euroraum-Ebene insgesamt an, dass die Eigenkapitalrichtlinie ihre Kreditvergabestandards bislang praktisch noch gar nicht beeinflusst habe, doch ist die Streuung über die Länder hinweg erheblich (siehe Schaubild 3). Während die Banken in einigen Ländern angaben, dass sich die Eigenkapitalrichtlinie wenig oder gar nicht auf ihre Kreditvergabe an Unternehmen ausgewirkt habe, gaben in anderen Ländern bis zu 80 % der Banken an, dass die Richtlinie per saldo zu einer Verschärfung ihrer Kreditstandards geführt

²⁵ Die Reaktionen der Banken auf die Fragebogenaktion der Kommission weisen allerdings darauf hin, dass die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen - sowohl für SA- als auch für IRB-Banken - der wichtigste Bestimmungsfaktor dafür sind, welche Eigenkapitalhöhe das Institut anstrebt.

²⁶ Der BLS vom Juli 2009, bei dem über 100 Banken im Euroraum befragt wurden, enthielt unter anderem Fragen zu den Auswirkungen der Eigenkapitalrichtlinie auf die Kreditpolitik der Banken (gemessen an deren Kreditstandards) im Zeitraum Q1 2008 bis Q2 2009.

habe. Ebenso wurde bei den Standards für Kredite an private Haushalte in den meisten Ländern eine Verschärfung gemeldet, während die Banken in einigen wenigen Ländern angaben, die Standards hätten sich durch die Eigenkapitalrichtlinie im Ergebnis gelockert.

20. Im Rahmen der Fragebogenaktion der Kommission wurden die Banken danach befragt, welche Faktoren ihre Kreditvergabe im Zeitraum Oktober 2008 bis April 2009 eingeschränkt hätten (siehe Schaubild 4). Zwar nannten dabei 47 % der befragten Banken auch Veränderungen des regulatorischen Eigenkapitals, doch erst an vierter Stelle nach den Aussichten für die Gesamtwirtschaft und/oder die Industrie (95 %), den Aussichten für die Kreditnehmer (79 %) und der Verfügbarkeit von Sicherheiten für Unternehmensgründungen (63 %). Ebenso zeigen jüngste Studien der EZB für den Euroraum, dass die Eigenkapitalposition der Banken (im weitesten Sinne, nicht beschränkt auf das regulatorische Mindestkapital) in den letzten beiden Jahren einen Einfluss auf die Kreditvergabe an private Haushalte und Unternehmen hatte, auch wenn die Faktoren in der Kategorie „Risikowahrnehmung“ eine größere Rolle gespielt haben (siehe Schaubilder 5 und 6).
21. Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass sich gewisse Schwachstellen in den aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen möglicherweise ebenfalls prozyklisch auswirken. In den Boomjahren vor Einsetzen der Turbulenzen haben zahlreiche Großbanken ihre Leverage aggressiv ausgebaut und so Risiken, unter anderem im Handelsbuch, erhöht, die durch das regulatorische Eigenkapital nicht ausreichend erfasst wurden. Die Krise hat Bedenken über die Adäquanz des Kapitals der Banken aufkommen lassen, und um die von den Marktteilnehmern als angemessen angesehenen höheren Eigenkapitalquoten zu erreichen, mussten viele Banken den Fremdkapitalhebel rasch reduzieren und unter schwierigen Marktbedingungen zusätzliches Kapital aufnehmen, was die Spannungen noch verschärft hat. Bis zu 50 % der Banken berichteten der EZB von negativen Auswirkungen der Finanzturbulenzen sowohl auf ihre Eigenkapitalposition (worin erhebliche Abschreibungen und Verluste im Handelsbuch²⁷ sowie Störungen beim Zugang zur Interbankenfinanzierung zum Ausdruck kamen) als auch auf ihre Kreditvergabeentscheidungen (siehe Schaubild 7).
22. Allerdings kam die EZB-Analyse zu dem Schluss, dass der jüngste Rückgang beim Kreditwachstum in beträchtlichem Maße durch eine sinkende Kreditnachfrage beeinflusst wurde. Die langfristigen Trends beim aggregierten Kredit- und Wirtschaftswachstum im Euroraum (siehe Schaubild 8) zeigen, dass sich die Kreditvergabe seit jeher tendenziell prozyklisch mit der Konjunktur entwickelt. Ungeachtet des Drucks, unter dem die Euroraum-Banken während der Finanzturbulenzen und des Übergangs zur Eigenkapitalrichtlinie standen, hat sich das aggregierte Kreditwachstum in letzter Zeit mehr oder weniger dem historischen Verlauf entsprechend entwickelt. Das Wachstum der Kredite an die privaten Haushalte ging weitgehend parallel zur Verlangsamung der Konjunktur zurück, während das Wachstum der Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften erst mit gewisser Zeitverzögerung nachließ, was mit den in der Vergangenheit beobachteten Trends übereinstimmt.

²⁷ Nach einem Handelsbuchgewinn (einschließlich nicht realisierter Gewinne und Verluste) von 82 Mrd. EUR im Jahr 2007 verzeichnete eine Stichprobe von 105 EU-Banken 2008 Handelsbuchverluste von 94 Mrd. EUR. Quellen: Orbis, Bloomberg.

23. **Alles in allem ist noch schwer zu beurteilen, inwieweit die Einführung der Eigenkapitalrichtlinie zu einer stärkeren Prozyklik der Bankkreditvergabe geführt hat. Auch wenn die in diesem Abschnitt präsentierten Daten in der Tat auf gewisse mögliche Zusammenhänge zwischen der Eigenkapitalrichtlinie und dem Kreditverhalten der Banken hinweisen, müssen doch Analysen über einen längeren Zeitraum angestellt werden, um belastbarere Schlussfolgerungen ziehen zu können. Außerdem ist zu betonen, dass die Umsetzung von Basel II zeitlich mit dem Ausbruch der Finanzkrise zusammenfiel und es daher insbesondere schwierig ist, die Auswirkungen beider Ereignisse voneinander zu trennen.**

5. AUSWIRKUNGEN DER KREDITVERFÜGBARKEIT AUF DEN KONJUNKTURZYKLUS

24. Die letzte Stufe der Analyse gilt der Frage, inwieweit sich die durch die Eigenkapitalrichtlinie bedingten Veränderungen des Kreditangebots auf den Konjunkturzyklus auswirken.
25. Die Eigenkapitalrichtlinie kann die Konjunkturausschläge der Realwirtschaft nur dann verstärken, wenn eine signifikante Zahl von Kreditnehmern auf die Banken angewiesen, d.h. nicht in der Lage ist, Bankkredite durch andere Finanzierungsformen zu ersetzen. Die EZB-Daten zeigen, dass bei Betrachtung der für Unternehmensgründungen gewährten Darlehen an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (siehe Schaubild 9) die Kleinkredite Mitte 2008 ein Rekordhoch erreichten, seither jedoch um rund 15 % zurückgegangen sind, während die Großkredite Anfang 2009 einen Höhepunkt erreichten und dann bis September 2009 um rund 10 % sanken. Auch wenn dies darauf hinweist, dass die Kreditvergabe an KMU vom Konjunkturrückgang stärker beeinträchtigt wurde, hat doch auch die Kreditvergabe an große Kapitalgesellschaften in den letzten Monaten nachgelassen. Volumenmäßig sind die Kleinkredite jedoch stärker zurückgegangen als die Großkredite, und der Abstand zwischen den Zinssätzen für Klein- und Großkredite hat sich seit Anfang 2008 ausgeweitet (siehe Schaubild 10).
26. Nach einer aktuellen Erhebung²⁸ haben allerdings die meisten europäischen KMU offenbar noch Zugang zu Bankkrediten, auch wenn sich die Kreditkonditionen verschlechtert haben. Die Ergebnisse der Erhebung zeigten, dass die meisten Anträge auf Bankkredite erfolgreich waren: 60 % der Euroraum-KMU gaben an, dass sie die beantragten Kredite in der ersten Jahreshälfte 2009 in voller Höhe erhalten hätten; weitere 17 % hatten einen Teil erhalten und nur 12 %²⁹ der Anträge wurden abgelehnt (siehe Schaubild 11). Zu vergleichbaren Schätzungen führte eine separate Umfrage der Kommission bei EU-Unternehmen über die Verfügbarkeit von Bankkrediten³⁰.

²⁸ Von der EZB in Zusammenarbeit mit der Kommission vom 17. Juni bis 23. Juli 2009 durchgeführte Umfrage bei 6 000 KMU und Großunternehmen im Euroraum.

²⁹ Je größer das Unternehmen, desto größer auch der Erfolg bei der Kreditbeschaffung, denn nur 5 % der Großunternehmen wurde ein Kreditantrag abgelehnt.

³⁰ Die Rückmeldungen von 429 EU/EWR-Unternehmen ergaben, dass sich 13 % der Unternehmen im Zeitraum Oktober 2008 bis September 2009 erfolglos um einen Bankkredit bemüht haben und dies einen höheren Anteil von KMU (15 %) als von Großunternehmen (5 %) betraf. Bei einer Teilstichprobe von Unternehmen, die sich von der geringeren Verfügbarkeit von Bankkrediten beeinträchtigt sahen,

27. Was die Möglichkeiten der Unternehmen angeht, die Auswirkungen der konjunkturbedingten Kreditverknappung durch andere Finanzierungen abzufedern, so hat die marktbasierende Finanzierung - beispielsweise über Beteiligungskapital und die Ausgabe von Schuldtiteln – laut aktueller Datenlage den seit Ende 2008 zu beobachtenden Rückgang der langfristigen Bankkredite etwas abgemildert (siehe Schaubild 12). Die meisten KMU, die sich in der ersten Jahreshälfte 2009 um Handelskredite oder andere Formen der Außenfinanzierung bemühten, haben diese in voller Höhe erhalten, doch gaben einige Unternehmen an, dass sie keine Finanzierung aus diesen alternativen Quellen erlangen konnten (13 % bzw. 15 %, siehe Schaubild 11).
28. **Trotz der Hinweise darauf, dass eine Substitution zwischen der Finanzierung über die Märkte und der Finanzierung über die Banken stattfindet, sollte die vorherrschende Rolle der Banken bei der Bereitstellung von Mitteln für Ausgaben und Investitionen nicht unterschätzt werden, zumal einige, insbesondere kleinere Unternehmen, Schwierigkeiten hatten, sich die nötigen Finanzierungsmittel aus anderen Quellen zu beschaffen. Außerdem gibt es aktuelle empirische Belege dafür, dass sich Schocks für das Kreditangebot in dem vorwiegend bankbasierten Finanzsystem des Euroraums potenziell auf die Wirtschaftstätigkeit auswirken können³¹.**

6. GRUNDLAGE FÜR DIE BERECHNUNG DER EIGENKAPITALANFORDERUNGEN

29. Vor dem Hintergrund der G-20-Beschlüsse eröffnete die Kommission am 26. Februar 2010 eine öffentliche Konsultation zu verschiedenen Optionen für eine Änderung der Eigenkapitalrichtlinie in folgenden Punkten: Management von Liquiditäts- und Kontrahentenrisiken, Abgrenzung des Eigenkapitals, Leverage Ratio, antizyklische Maßnahmen, systemrelevante Finanzinstitute und einheitliches Regelwerk. Eine Bewertung dieser potenziellen Anforderungen an dieser Stelle würde den Rahmen dieses Berichts sprengen³².
30. Allerdings sind im Zusammenhang mit der Prozyklik zwei Aspekte im Gefolge der Krise besonders in den Fokus gerückt: die Auswirkungen von Herabstufungen von Verbriefungen und Kredite an KMU. Die Besorgnis galt insbesondere den negativen

machten die Antworten auch deutlich, dass es für KMU schwieriger war als für Großunternehmen, sich die nötigen Mittel anderweitig zu beschaffen.

³¹ Capiello et al. (2009) liefern empirische Beweise für die Existenz des Bankkreditkanals der geldpolitischen Transmission im Euroraum. Die Autoren stellen fest, dass Veränderungen des Kreditangebots, sowohl in Bezug auf die Volumen als auch die Vergabestandards für Kredite an Unternehmen signifikante Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben. Bilanzrestriktionen für Banken, wie etwa verbindliche Eigenkapitalanforderungen, können also - sofern sie die Banken zu einer Einschränkung ihrer Kreditvergabe veranlassen - negative Rückwirkungen auf das realwirtschaftliche Wachstum entfalten.

Ciccarelli et al. (2009) verwenden ein Panel-VAR-Modell für den Euroraum mit BIP, Preisen, kurzfristigen Zinssätzen, Kreditnachfrage- und Kreditangebotsbedingungen. Mit Hilfe von Impulsreaktionsfunktionen stellen die Autoren fest, dass eine Verschärfung der Kreditvergabestandards zu einem signifikanten Rückgang des realen BIP-Wachstums führt. Sofern sich die Eigenkapitalrichtlinie auf die Kreditvergabestandards auswirkt, legt diese Erkenntnis damit nahe, dass letztlich auch die Wirtschaftstätigkeit durch die Eigenkapitalrichtlinie beeinflusst würde.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_de.htm.

Auswirkungen für KMU, falls der Eigenkapitalrahmen zu geringerem Zugang zu Krediten und höheren Zinssätzen führen würde.

31. Die Asset-Korrelation könnte beschrieben werden als Abhängigkeit des Asset-Werts eines Kreditnehmers vom Allgemeinzustand der Wirtschaft - alle Kreditnehmer sind durch diesen einen Risikofaktor miteinander verbunden und weisen daher tendenziell eine vergleichbare Entwicklung auf. Diese Korrelationen sind von der Forderungsklasse abhängig, da unterschiedliche Kreditnehmer und Forderungsklassen in unterschiedlichem Maße von der Gesamtwirtschaft abhängig sind, und sie beeinflussen auch die Risikogewichte. Ein Beispiel für eine geringe Korrelation ist das Retail-Portfolio, da Ausfälle von Privatkunden tendenziell eher idiosynkratisch sind und weniger vom Konjunkturzyklus abhängen als Ausfälle von Geschäftskunden. Infolgedessen verläuft die Verlustkurve relativ flach und die Eigenkapitalanforderungen sind weniger vom Zustand der Wirtschaft abhängig. Im Rahmen der derzeitigen Eigenkapitalvorschriften wird die Bedeutung der KMU für die europäische Wirtschaft anerkannt und werden Kredite an KMU mit einem Volumen von unter einer Million Euro der Forderungsklasse Kleindarlehen zugeordnet. Demzufolge werden die Eigenkapitalanforderungen für diese Kredite weniger vom Konjunkturzyklus beeinflusst und bieten für KMU im Vergleich zu Basel I beträchtliche Vorteile.
32. Wichtig ist auch die vorgeschriebene Eigenkapitalunterlegung von Verbriefungen. Sie richtet sich in erster Linie nach der Einstufung durch eine Ratingagentur³³. Externe Ratings bieten einen relativ standardisierten, leicht verständlichen und unabhängigen Maßstab, von dem der Markt schon umfangreichen Gebrauch gemacht hat, bevor er in Basel II integriert wurde³⁴. Jedes für eine Verbriefungstranche geltende Rating ist mit einer speziellen risikogewichteten Eigenkapitalanforderung verknüpft (siehe Schaubild 13). Bei Verbriefungen mit einem Rating unterhalb BBB- erhöht sich die Kapitalanforderung drastisch und alles unter B+ muss zu 100 % mit Eigenkapital unterlegt werden, da
- der Verlust nach Ausfall im Falle nachrangiger Tranchen bei Verbriefungspositionen weit größer sein kann als bei gewöhnlichen Unternehmenskrediten mit ähnlicher Ausfallwahrscheinlichkeit und
 - die Regulierungsbehörden einen Anreiz geschaffen haben, um Banken von Anlagen in riskantere nachrangige Tranchen mit niedrigerem Rating abzuhalten³⁵.

³³ Den Banken die Verwendung eigener Kreditrisikomodelle zur Ermittlung der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung zu gestatten, wird von den Bankaufsichtsbehörden nicht befürwortet, da in Bezug auf die Asset-Korrelationen keine gesicherten und ausreichenden Daten zur Verfügung stehen. Wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben, haben die internen Modelle der Banken nicht besonders gut abgeschnitten.

³⁴ Die Richtlinie 2009/111/EG, mit der die Eigenkapitalrichtlinie geändert wurde, schreibt den Banken eine vollständige Due-Diligence-Prüfung einschließlich eines 5 %igen Selbstbehalts bei verbrieften Forderungen vor, während Ratingagenturen durch die Verordnung über Ratingagenturen reguliert werden sollen.

³⁵ Allerdings können die Auswirkungen von höheren Eigenkapitalanforderungen bei einer Verschlechterung der Ratings durch bedeutende Faktoren verringert werden, weil i) die Herabstufungen mit buhmäßigen Bewertungsverlusten einhergehen. Da die EU-Bankenvorschriften den Banken die Möglichkeit geben, buhmäßige Bewertungsverluste gegen die Kapitalanforderung aufzurechnen, werden sich Rating-Herabstufungen für Banken, die ihre Verbriefungspositionen konservativ bewertet

Während der Finanzkrise wurden Verbriefungstranchen von den Ratingagenturen deutlich herabgestuft. Nicht nur nachrangige, sondern auch vorrangige Tranchen mit ursprünglich hohem Rating wurden mit höheren Eigenkapitalanforderungen belegt. Ab Juni 2009 machte die erforderliche Eigenkapitalunterlegung von Verbriefungspositionen für Gruppe 1-Banken durchschnittlich 6 % und für Gruppe 2-Banken durchschnittlich 3,2 % der Mindesteigenkapitalanforderung aus³⁶. Da sich dieses Problem durch eine stärkere Differenzierung und Granularität der Eigenkapitalvorschriften in den Griff bekommen ließe, werden die Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungen derzeit überprüft.

33. Um die Gesamtwirkung etwaiger Änderungen an Basel II auf die Eigenkapitalhöhe zu bewerten, wird der Basler Ausschuss eine quantitative Auswirkungsstudie durchführen. Um die Auswirkungen auf europäische Banken und etwaige Effekte auf die Kreditvergabe zu bewerten, hat die Kommission den CEBS mit einer vergleichbaren Auswirkungsstudie für die EU beauftragt. Wichtig ist, dass sich die Analyse des CEBS auch auf Kleinbanken erstrecken wird, deren Kreditgeschäft für KMU von besonderer Bedeutung ist.

7. MASSNAHMEN GEGEN DIE PROZYKLIK

34. Da sich die Risikosensibilität über die Institute hinweg zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht erhöhen lässt, ohne dass die Mindestkapitalanforderungen im Zeitverlauf einen gewissen Grad an Zyklizität aufweisen, ist ein bestimmter Grad an Prozyklizität möglicherweise unvermeidbar. In Reaktion auf diesen Zielkonflikt wurden in der Eigenkapitalrichtlinie verschiedene Sicherheitsvorkehrungen vorgesehen, um die potenziellen prozyklischen Effekte einzudämmen, unter anderem Stresstests (im Rahmen von Säule II), vorübergehende Untergrenzen für die Eigenkapitalhöhe, günstigere Risikogewichte für Forderungen an weniger konjunkturabhängige Kreditnehmer (KMU) und die Vorschrift, dass die Eingangsparameter für die Eigenkapitalkalkulation auf langen historischen Datenreihen (für die PDs) und auf Abschwungsschätzungen (für die LGDs) basieren müssen.
35. Allerdings hat die jüngste Krise gezeigt, dass die Marktteilnehmer eine Erhöhung der Eigenkapitalniveaus erwarten, wenn ein Institut ihrer Meinung nach nicht gut in der Lage ist, Verluste aufzufangen. Verstärkte antizyklische Maßnahmen innerhalb des regulatorischen Rahmens für die Eigenkapitalanforderungen könnten helfen, das Vertrauen in die Bankbilanzen wiederherzustellen und so die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass die Banken mehr Eigenkapital vorhalten oder die Hebelwirkung ihrer Kreditportfolios drastisch zurückfahren müssen, um den Erwartungen der Marktteilnehmer gerecht zu werden. Die Kommission stimmt mit internationalen Einrichtungen wie dem FSB und dem Basler Ausschuss überein, dass zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um übermäßige Prozyklizität zu vermeiden.

haben, weit weniger stark auswirken; ii) Banken, denen für ihre Verbriefungspositionen eine staatliche Garantie gewährt wurde oder die diese Positionen am Markt oder an staatlich geförderte Zweckgesellschaften („Bad Banks“) veräußert haben, ebenfalls ganz oder teilweise von der höheren Eigenkapitalunterlegung befreit sind.

³⁶ Ende Juni 2008 lag der Durchschnitt für Gruppe 1 bei 2,9 % und für Gruppe 2 bei 4,5 %.

7.1. Kapitalpuffer und Rückstellungen

36. Die Kommission erwägt die Einführung von Kapitalpuffern und/oder zyklusumspannenden Rückstellungen. Beide Arten von Maßnahmen zielen darauf ab, die Prozyklik zu vermindern. Bei dynamischen Rückstellungen geht es um die Vorsorge für „erwartete“ Kreditausfälle, bei Kapitalpuffern um „unerwartete Verluste“.
37. Darüber hinaus gibt es zwei Arten von antizyklischen Maßnahmen – solche, die auf Basis bankspezifischer Risikomerkmale (Mikroebene), und solche, die auf Basis einer oder mehrerer Makrovariablen angewandt werden und das Systemrisiko im weiteren Sinne (Makroebene) widerspiegeln. Bei dynamischen Rückstellungen, Kapitalpuffern und dem Vorschlag des CEBS, die Zyklik der Eigenkapitalanforderungen zu glätten (siehe unten), handelt es sich um bankspezifische Maßnahmen – sie stellen auf die spezifischen Risiken ab, die mit der einzelnen Bank verbunden sind.
38. Rückstellungen für Kreditverluste verringern den ausgewiesenen Nettogewinn in dem Zeitraum, in dem die Rückstellung bilanziert wird, und vermindern den Buchwert der Kredite. Die Rechnungslegungsstandards basieren derzeit auf dem „Incurred-Loss“-Modell, wobei nur zum Abschlussstichtag bereits eingetretene Verluste in der Bilanz berücksichtigt werden dürfen. Kreditausfälle aufgrund von künftig erwarteten Ereignissen dürfen nach den aktuellen Standards nicht in die Rückstellungen einbezogen werden³⁷.
39. In der Praxis kann es daher sein, dass es bei einem während eines Konjunkturaufschwungs angelegten langfristigen Kreditportfolio kein eingetretenes Verlustereignis gibt, so dass nach dem gegenwärtigen IFRS keine Rückstellungen für Ausfälle bei einzelnen Krediten gebildet würden. Bei der Bildung von Rückstellungen über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg („dynamische Rückstellungen“) und dem IASB-Vorschlag müssten die Banken für erwartete Kreditverluste Vorsorge treffen. Infolgedessen würden die Banken während eines

³⁷ Das IASB hat IAS 39 „Finanzinstrumente“ einer umfassenden Überprüfung unterzogen und sich dabei auch mit Verlustrückstellungen befasst; im November 2009 wurde hierzu ein eigener „Exposure Draft“ (ED) vorgelegt. Dieser ED enthält fünf Bewertungsgrundsätze (Expected Cash Flow Model, ECF), die die den Rechnungslegungsvorschriften unterliegenden Einheiten in Kombination mit den grundsatzbasierten Anwendungsleitlinien zur Ermittlung der fortgeführten Anschaffungskosten anwenden sollten. Nach der vorgeschlagenen Methode würden die Banken

- zunächst die erwarteten Cashflows für die (verbleibende) Laufzeit des Finanzinstruments einschließlich der erwarteten Kreditverluste (unter Berücksichtigung der Sicherheiten) schätzen;
- auf der Grundlage der erwarteten Cashflows den „effektiven Zinssatz“ (internen Zinsfuß) kalkulieren. Der effektive Zinssatz wäre niedriger als der vertragliche Zinssatz, da die geschätzten Kreditverluste berücksichtigt würden;
- die ursprünglichen Cashflow- und Kreditverlustererwartungen zu jedem Berichtszeitpunkt überprüfen und gegebenenfalls korrigieren.

Der ECF-Ansatz könnte die Vorsorge für Kreditrisiken gegenüber dem gegenwärtigen Incurred-Loss-Modell des IAS 39 verbessern, da kein Auslöserereignis mehr erforderlich wäre und Kreditverluste früher bilanziert werden könnten. Durch den ECF-Ansatz ließe sich auch eine bessere Kongruenz zwischen vertraglichem Zinsertrag und erwarteten Verlusten erreichen. Allerdings bietet der ED kaum Anleitung für die Verwendung von Daten und Modellen. Er schreibt im Wesentlichen Punktschätzungen für Cashflows und erwartete Kreditverluste vor. Wie der Basler Ausschuss und andere interessierte Kreise führt auch die Kommission zurzeit eine Prüfung des IASB-Vorschlags durch und wird entsprechend den von den G-20 gesetzten Zielen zu dessen Verbesserung beitragen.

Aufschwungs Rückstellungen bilden, die während eines Abschwungs als Puffer dienen könnten.

40. Derzeit werden verschiedene Optionen erwogen, um das Problem der Prozyklik wirksam anzugehen, darunter auch eine Verbesserung der Rückstellungsvorschriften. Dabei haben eher vorausschauende Lösungen, wie dynamische Rückstellungen, gewisse Vorteile, so dass Banken erwartete Verluste früher abbilden würden. Das IASB arbeitet bereits an einer Änderung der zurzeit für Rückstellungen geltenden Rechnungslegungsvorschriften. Der Basler Ausschuss will einen ausführlichen Beitrag vorlegen, der die Prozyklik einschränken und das Modell des IASB praxistauglicher machen würde.
41. Die Kapitalpuffer sollen zwei sich gegenseitig ergänzende Komponenten umfassen: erstens einen über das regulatorische Mindestkapital hinausreichenden festen Ziel-Puffer (Kapitalerhaltungspuffer), mit dem in „Stressphasen“ auftretende Verluste aufgefangen werden können. Von den Banken würde erwartet, dass sie solche Kapitalpuffer in guten Zeiten aufbauen. Den Banken, die unterhalb des festgelegten Zielwerts liegen, würden Beschränkungen ihrer Kapitalausschüttungen (z.B. Dividendenzahlungen, Aktienrückkäufe) auferlegt, bis der feste Kapitalpuffer erreicht wäre. Dadurch wäre sichergestellt, dass der Bankensektor Kapitalpuffer bildet, wenn er über die nötige Ertragskraft verfügt, und darauf dann in Stressphasen zurückgreift. In ertragsstarken Zeiten eine Erhöhung des Eigenkapitals vorzuschreiben, könnte auch dazu beitragen, eine ausufernde Kreditvergabe und Hebelnutzung des Bankensektors einzudämmen.
42. Die zweite Komponente umfasst einen antizyklischen Kapitalpuffer. Dieser würde auf das allgemeinere makroaufsichtliche Ziel abstellen, den Bankensektor vor übermäßigem Kreditwachstum zu schützen und die Kreditvergabe im Konjunkturabschwung zu stützen. Das Zielniveau des antizyklischen Kapitalpuffers wäre im Zeitverlauf variabel und würde als Funktion einer oder mehrerer Makrovariablen definiert, die als Indikatoren für die Akkumulation von Risiken auf Makroebene ausgewählt würden. Eine Abweichung der Makrovariablen vom langfristigen Durchschnitt wäre ein Hinweis darauf, dass sich Makrorisiken aufstauen, so dass der Kapitalerhaltungspuffer erweitert werden müsste.
43. Die Kommission räumt ein, dass ein im Zeitverlauf variabler Kapitalpuffer eine Möglichkeit wäre, die Prozyklik auf der Ebene der Makroaufsicht anzugehen. Da eine solche Maßnahme eine gesamtwirtschaftliche, monetäre und makroaufsichtliche Bewertung umfassen würde, wird die Kommission zusammen mit der EZB prüfen, auf welche Weise sie in die neue Aufsichtsarchitektur eingebunden werden könnte.

7.2. Glättung der Mindesteigenkapitalanforderungen

44. Der CEBS hat vorgeschlagen, den Säule-II-Prozess zu nutzen, um dem Absinken der PD-Schätzungen bei günstigen Kreditbedingungen durch entsprechende Anpassungen Rechnung zu tragen. In der Praxis beruht die Methodik auf der Anwendung eines Anpassungsfaktors, der die Differenz zwischen den aktuellen PDs und den PDs widerspiegelt, die entweder einer Rezession oder dem langfristigen Durchschnitt entsprechen. Bei diesem Konzept nimmt der Umfang der Anpassung in einer Rezession ab und in Aufschwungphasen zu und würde der Puffer dementsprechend berechnet. Der Puffer könnte also zyklische Schwankungen der

Mindesteigenkapitalanforderung auffangen, so dass sich die Prozyklik verringern würde.

7.3. Leverage Ratio

45. Im Vorlauf zur jüngsten Finanzkrise ist die Hebelwirkung im Finanzsystem sowohl im regulierten Bankensektor als auch in den unregulierten Sektoren, beispielsweise in Hedgefonds und Private-Equity-Firmen, erheblich ausgebaut worden. Eine höhere Leverage kann zwar in guten Zeiten höhere Renditen beschern, verschärft im Abschwung aber auch die Verluste. Außerdem ist den Finanzmärkten und der Gesamtwirtschaft weiterer Schaden entstanden, als die Hebelwirkung dann im gesamten Finanzsystem zurückgefahren wurde.

46. In der Erklärung der G-20 vom 2. April 2009³⁸ heißt es, dass „risikobasierte Eigenkapitalanforderungen durch eine einfache, transparente und risikounabhängige Messgröße ergänzt werden sollten, die international vergleichbar ist, außerbilanzielle Positionen angemessen berücksichtigt und dazu beitragen kann, das Anwachsen der Leverage im Bankensystem einzudämmen“. Im Rahmen seiner öffentlichen Konsultation hat der Basler Ausschuss eine Leverage Ratio skizziert, die als ergänzende Messgröße zu den risikoorientierten Eigenkapitalvorschriften von Basel II wirken würde, um zu einer Behandlung im Rahmen der Säule I auf der Grundlage einer angemessenen Überprüfung und Kalibrierung überzugehen. In Übereinstimmung mit dem Basler Ausschuss erwägt die Kommission die Einführung einer Leverage Ratio, mit der folgende Ziele erreicht werden sollen:

- Eindämmung des Anwachsens der Leverage im Bankensektor, um das Risiko des destabilisierenden Prozesses des Abbaus von Leverage, der dem Finanzsystem und der Gesamtwirtschaft schaden kann, zu verringern, und
- Schaffung zusätzlicher Sicherheiten gegen Modellrisiko- und Messfehler, indem der risikobasierte Maßstab durch eine einfache, transparente und unabhängige Risiko-Messgröße auf Basis der Bruttoforderungen ergänzt wird.

47. Wünschenswert ist, dass die Leverage Ratio vor ihrer Einführung international harmonisiert und in vollem Umfang um etwaige verbleibende Rechnungslegungsunterschiede bereinigt wird. Die Leverage Ratio würde so kalibriert, dass sie als glaubhafte zusätzliche Messgröße zu den risikobasierten Eigenkapitalanforderungen dienen kann, wobei die bevorstehenden Änderungen an Basel II berücksichtigt würden.

7.4. Bisherige Maßnahmen der Kommission

48. In den Jahren des Finanzbooms waren die Anreizsysteme für die Entscheidungsträger der Finanzfirmen so gestaltet, dass die Prozyklik erhöht wurde, indem das Eingehen übergroßer Risiken durch die Konzentration auf kurzfristige Erträge gefördert wurde, ohne dass Risiken und langfristiger Erfolg angemessen im Blick behalten und berücksichtigt wurden³⁹.

³⁸ G-20 (2009).

³⁹ Weitere Ausführungen zu unangemessenen Reaktionen der Marktteilnehmer auf Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen, vgl. Abschnitt 5.

49. Um diesen schädlichen Auswirkungen schlecht gestalteter Vergütungsstrukturen entgegenzuwirken, hat die Kommission vorgeschlagen, die Anforderungen der Eigenkapitalrichtlinie zu ergänzen und Kreditinstitute und Wertpapierfirmen ausdrücklich dazu zu verpflichten, für all die Kategorien von Mitarbeitern, deren berufliche Tätigkeit sich wesentlich auf ihr Risikoprofil auswirkt, Vergütungsgrundsätze und –praktiken festzulegen und anzuwenden, die mit einem wirksamen Risikomanagement in Einklang stehen⁴⁰.
50. Um die Adäquanz der Eigenkapitalanforderungen zu verbessern, hat die Kommission auch Änderungen an der Eigenkapitalrichtlinie vorgeschlagen, die die Eigenkapitalanforderungen für Geschäfte im Handelsbuch und für Weiterverbriefungen im Bankenbuch erhöhen würden⁴¹. Während der Finanzkrise führten die diesbezüglichen Schwächen der Mindestkapitalanforderungen zu einer zusätzlichen Belastung der Eigenkapitalpositionen der Banken, was wiederum vermutlich zur Verschärfung der Kreditvergabestandards beigetragen hat.
51. Im Jahr 2009 schlug die Kommission auch die Einrichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board - ESRB)⁴² vor, der über die Stabilität des Finanzsystems insgesamt wachen soll. Wird der ESRB dem Vorschlag gemäß eingesetzt, so wird er Systemrisiken auf europäischer Ebene ermitteln und Risikowarnungen aussprechen. Die Ergänzung des derzeitigen mikroprudentiellen Ansatzes durch einen robusten makroprudentiellen Überbau würde helfen, Ursachen der Prozyklik, die mit den Grenzen der Risikomessverfahren und unangemessenen Risikoreaktionen der Marktteilnehmer zusammenhängen, in den Griff zu bekommen⁴³. Dies dürfte dazu beitragen, dass Zyklen und das Anwachsen von Risiken im System rechtzeitig erkannt werden und damit – wenn gleichzeitig eine robuste Verknüpfung zu Aufsicht und Politik besteht – früher gehandelt werden kann, um übermäßige Volatilität und Prozyklik im Abschwung zu verhindern.
52. Zu betonen ist, dass diese Analyse indikativen Charakter hat, da die Vorschriften der Eigenkapitalrichtlinie II erst 2009 eingeführt wurden.

7.5. Schlussfolgerungen

53. Die Kommission stellt fest, dass zahlreiche internationale Einrichtungen und Ausschüsse die Aufnahme von antizyklischen Maßnahmen in den aufsichtlichen Rahmen für wichtig halten, um einer übermäßigen Prozyklik innerhalb des Finanzsystems entgegenzuwirken. Parallel zu den Arbeiten des Basler Ausschusses wird die Kommission insbesondere die Optionen prüfen, die das Systemrisiko und die Prozyklik am wirkungsvollsten angehen. Nach Auffassung der Kommission sollten diese Maßnahmen das übermäßige Eingehen von Risiken in Wachstumsphasen eindämmen können, aber auch so angelegt sein, dass in Abschwungphasen darauf zurückgegriffen werden kann, um die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken und den Kreditfluss in die Wirtschaft zu unterstützen.

⁴⁰ KOM(2009) 362 endg.

⁴¹ Ebenda.

⁴² Vgl. KOM(2009) 499 endg.

⁴³ Mehr hierzu in Abschnitt 5.

54. Die Kommission erinnert an die Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates⁴⁴, der „die Einführung des Konzepts der vorausschauenden Rückstellungen“ gefordert hat, „das darin besteht, aus in guten Zeiten erzielten Gewinnen Reserven anzulegen, um erwartete Verluste aus dem Kreditbestand abzudecken, und das zu einer Eindämmung der prozyklischen Effekte beitragen würde“. Die Kommission erinnert auch an die Empfehlung der G-20, wonach „die für die Festlegung von Rechnungslegungsstandards zuständigen Gremien zusammen mit den Aufsichts- und Regulierungsbehörden dringend auf eine Verbesserung der Bewertungs- und Rückstellungsstandards hinarbeiten müssen, um letztlich zu einem einheitlichen System globaler Rechnungslegungsstandards von hoher Qualität zu gelangen“. Bei der Erwägung eines Rechtsetzungsvorschlags wird die Kommission den laufenden Arbeiten der internationalen Standardsetzer (IASB) und Aufsichtsgremien (insbesondere des Basler Ausschusses) Rechnung tragen.

⁴⁴ ECOFIN (2009).

8. LITERATURVERZEICHNIS

BIS (2008), „Addressing financial system procyclicality: a possible framework“, Vermerk für die FSF Working Group on Market and Institutional Resilience, September 2008, abrufbar unter http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1

Borio, C., C. Furfine, und P. Lowe (2001), „Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options“, BIS Paper No 1

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen und M. Protopapa (2009), „Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area“, ECB Working Paper (demnächst)

Ciccarelli, M., A. Maddaloni and J.-L. Peydró (2009), „Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission“, vorgestellt bei der 2009 CREDIT Conference on Credit Risk, Financial Crises, and the Macroeconomy, Venedig

KOM(2009) 362 endg., Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Weiterverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0362:FIN:DE:PDF>

KOM(2009) 499 endg., Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, 23. September 2009, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0499:FIN:DE:PDF>

ECOFIN (2009), „Schlussfolgerungen des Rates zur Prozyklik“, 2954. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 7. Juli 2009, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/109883.pdf

G-20 (2009), „Declaration on strengthening the financial system“, London, 2. April 2009, abrufbar unter http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf

Masschelein, N. (2007), „Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework“, NBB Working Paper Document No. 120