



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 24. Februar 2014
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2014/0017 (COD)**

**6860/14
ADD 3**

**EF 59
ECOFIN 181
CODEC 545**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 24. Februar 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2014) 31 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
Begleitunterlage zum VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES
EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über strukturelle
Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in
der Union und zum VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES
EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Meldung
und Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2014) 31 final.

Anl.: SWD(2014) 31 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von
Kreditinstituten in der Union
und zum**

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

über die Meldung und Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften

{COM(2014) 40 final}
{COM(2014) 43 final}
{SWD(2014) 30 final}

1. EINLEITUNG

In den vergangenen Jahrzehnten ist das EU-Finanzsystem in einem Umfang expandiert, der das BIP-Wachstum deutlich übersteigt. Die Finanzinstitute in der EU, insbesondere die Banken, werden größer, stellen sich breiter auf und werden immer komplexer. Im Zuge dieser Entwicklung sind im Finanzbereich große „One-Stop-Shops“ entstanden, die innerhalb ein und desselben Unternehmens bzw. ein und derselben Unternehmensgruppe eine ganze Palette unterschiedlichster Dienstleistungen anbieten. Dieser Prozess hat es den Banken ermöglicht, ihren Kunden ein breiter gefächertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig den immer höheren Ansprüchen ihrer weltweiten Klientel gerecht zu werden. Ungeachtet dieser Vorteile hat die dem Bankensektor infolge der Finanzkrise gewährte beispiellose außerordentliche staatliche Unterstützung deutlich vor Augen geführt, welche negative Konsequenzen ein zunehmend globalisiertes und integriertes Finanzsystem mit immer größeren Finanzdienstleistern für die Finanzstabilität hat.

In Reaktion auf die Finanzkrise haben die Europäische Union („EU“) und ihre Mitgliedstaaten die Aufgabe in Angriff genommen, die Regulierung und Beaufsichtigung der Banken von Grund auf neu zu ordnen. Die EU hat im Bereich des Bankenwesens eine Reihe von Reformen auf den Weg gebracht, durch die die Widerstandsfähigkeit von Banken gestärkt und die Auswirkungen potenzieller Bankausfälle eingedämmt werden sollen.

Trotz der umfassenden Reformagenda bestehen nach wie vor Bedenken, dass einige Banken immer noch zu groß und zu komplex sind, um sie in guten Zeiten managen, überwachen und beaufsichtigen und in schlechten Zeiten abwickeln zu können. Mehrere Länder haben daher beschlossen, die Struktur ihrer Banken zu reformieren, oder erwägen eine solche Reform. Sowohl das Europäische Parlament als auch internationale Institutionen haben eingehend dargelegt, welche Bedeutung Strukturreformen mit Blick auf die „Too-big-to-fail“¹-Problematik zukommt.

Vor diesem Hintergrund hat Kommissar Barnier eine hochrangige Expertengruppe (HLEG) unter dem Vorsitz des Präsidenten der finnischen Zentralbank, Erkki Liikanen, eingesetzt. Der Gruppe wurde das Mandat erteilt, die Notwendigkeit von Strukturreformen im EU-Bankensektor zu prüfen. Die Expertengruppe hat eine obligatorische Abtrennung von Eigenhandel und anderen riskanten Handelstätigkeiten und deren Übertragung auf eine eigene juristische Person innerhalb der jeweiligen Bankengruppe empfohlen.

In der vorliegenden Folgenabschätzung werden die Probleme analysiert, die sich in Bezug auf die Unternehmensstruktur von „Too-big-to-fail“-Banken (im Folgenden „TBTF-Banken“) stellen (Kapitel 2), die Ziele der Strukturreformen definiert (Kapitel 3), die für

¹ Unter „too-big-to-fail“ (zu groß, um sie scheitern zu lassen) ist hier auch „too-interconnected-to-fail“ (zu stark vernetzt, um sie scheitern zu lassen), „too-complex-to-fail“ (zu komplex, um sie scheitern zu lassen) und „too-systemically-important-to-fail“ (zu systemrelevant, um sie scheitern zu lassen) zu verstehen. Siehe Europäische Kommission (2013), „Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences“, Kapitel 3 des European Financial Stability and Integration Report 2012, 24. April 2013, SWD(2013) 156 final.

Bankenstrukturreformen erwogenen Optionen aufgezeigt (Kapitel 4) sowie Kosten und Nutzen der Reformoptionen für die Gesellschaft bewertet (Kapitel 5). Im Folgenden werden die Hauptergebnisse zusammengefasst.

2. PROBLEMSTELLUNG

Traditionell verfügt die EU über ein diversifiziertes Bankensystem. Dies ist eine Quelle der Stärke. Nichtsdestoweniger hat die Entwicklung des Marktes im Laufe der Zeit aber auch einige große, komplexe und miteinander verflochtene Bankengruppen hervorgebracht. In der Regel sind diese Banken sowohl im Privat- und Firmenkundengeschäft als auch im Großkundengeschäft und Investmentbanking tätig, sei es im Rahmen eines einzigen Unternehmens oder eines Gebildes eng miteinander verflochtener Unternehmen, deren Interaktionen nur geringen Beschränkungen unterliegen. In der Regel handelt es sich um Einlagenbanken, die aufgrund ihres Wesens dem Risiko eines potenziell schädlichen Bank-Runs ausgesetzt sind. Zur Gewährleistung des Einlegervertrauens wurden de facto mehrere explizite öffentliche Sicherheitsnetze (wie Einlagensicherungssysteme) und implizite Sicherheitsnetze (Bail-outs) geschaffen. Angesichts der öffentlichen Sicherheitsnetze wirft das keinerlei Beschränkungen unterliegende Nebeneinander verschiedener Tätigkeiten jedoch eine Reihe von Problemen auf. Zu nennen sind hier insbesondere i) Hindernisse für eine geordnete Sanierung und Abwicklung; ii) Moral Hazard, übermäßiges Bilanzwachstum und überdimensioniertes Handelsgeschäft; iii) Interessenkonflikte und transaktionsorientierte Bankkultur; iv) Wettbewerbsverzerrungen.

Die EU hat bereits eine Reihe von Reformen auf den Weg gebracht, um die Widerstandsfähigkeit von Banken zu stärken sowie die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Bankausfällen zu verringern. Zu diesen Reformen zählen die Verbesserung der Solvenz von Banken (Eigenkapitalverordnung und -richtlinie – CRR/CRDIV), die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit von Banken (Abwicklungsrichtlinie – BRRD), eine bessere Einlagensicherung (überarbeitete Einlagensicherungsrichtlinie – DGS), die Bekämpfung der Risiken im Zusammenhang mit Derivaten sowie die Verbesserung der Marktinfrastrukturen (europäische Marktinfrastrukturverordnung – EMIR – und entsprechende Änderungen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente – MiFID). Um die negative Feedback-Schleife zwischen Staats- und Bankenrisiken aufzubrechen und das Vertrauen in den Euro und das Bankensystem wiederherzustellen, fordert die Europäische Kommission darüber hinaus die Weiterentwicklung einer Bankenunion, einschließlich des auf alle Banken in der EU anwendbaren einheitlichen Regelwerks, des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM), die für alle Mitglieder des Euro-Währungsgebiets verbindlich sein werden und an denen sich alle übrigen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können.

Trotz dieser umfassenden Reformagenda äußern zahlreiche Regulierungsbehörden, Aufsichtsbehörden und Wissenschaftler nach wie vor dahin gehende Bedenken, dass die größten Bankengruppen immer noch zu groß und zu komplex seien, als dass sie in guten Zeiten gemanagt, überwacht und beaufsichtigt und in schlechten Zeiten abgewickelt werden könnten. Daher werden zur Lösung der genannten Probleme zusätzlich Strukturreformen vorgeschlagen. Strukturreformen könnten beispielsweise die derzeitige Regulierungsreform-Agenda ergänzen. Durch die CRDR/CRDIV und BRRD werden die Aufsichtsbehörden / zuständigen Abwicklungsbehörden bereits mit den nötigen Befugnissen ausgestattet, die es ihnen ermöglichen, im Falle aufsichtsrechtlicher oder die Abwicklungsfähigkeit betreffender

Bedenken einzugreifen und Banken Krisen durch Umstrukturierung und/oder Abwicklung von Finanzinstituten zuvorzukommen. Strukturreformen könnten die Regulierungsreformen ergänzen und deren Wirksamkeit im Falle großer und komplexer Banken steigern. So werden Strukturreformen etwa zu einer Erhöhung der Zahl der Optionen führen, die den Behörden bei großen Bankengruppen zur Verfügung stehen. Auch bietet sich damit eine direkte Möglichkeit, sich mit Aspekten wie der Komplexität von Unternehmensgruppen, gruppeninternen finanzieller Unterstützung und Anreizen zum Eingehen übermäßiger Risiken zu befassen. Mit den Strukturreformen werden aber noch weitere Ziele verfolgt. So soll etwa sichergestellt werden, dass Einlagenbanken nicht ungebührlich von einer kurzfristig ausgerichteten Handelskultur beeinflusst werden und dass sie keine Interessenkonflikte zum Nachteil ihrer Kunden riskieren. Die Strukturreformen, die der ins Auge gefassten begrenzten Anzahl von TBTF-Banken auferlegt werden, erfordern Veränderungen, die bereits bestehende Befugnisse ergänzen könnten.

3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Immer mehr Mitgliedstaaten führen unterschiedlich geartete Bankenstrukturreformen innerhalb ihrer jeweiligen Rechtsordnungen durch. Mit Blick auf die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) verankerten Grundfreiheiten können sich divergierende nationale Rechtsvorschriften auf den Kapitalverkehr und die Niederlassungsentscheidungen von Marktteilnehmern auswirken und zudem die Anstrengungen zur Schaffung eines im gesamten Binnenmarkt anwendbaren einheitlichen Regelwerks unterlaufen. Dies kann auch zu spezifischen Problemen im Bereich der Aufsicht, insbesondere für grenzüberschreitend tätige Banken, führen.

Daher ist ein Tätigwerden auf europäischer Ebene erforderlich.

4. ZIELE

Das übergeordnete Ziel der Strukturreformen besteht darin, das Risiko einer systemischen Instabilität zu reduzieren, indem das Risiko gemindert wird, dass Banken zu groß, zu komplex und zu stark vernetzt werden bzw. werden wollen, als dass man sie scheitern lassen könnte. Ein zentrales Ziel der Strukturreformen ist es, Banken, die grundlegende Dienstleistungen für die Realwirtschaft erbringen, nicht nur widerstandsfähiger gegen endogene oder exogene Schocks zu machen, sondern mit Blick auf einen etwaigen Ausfall auch ihre Abwicklungsfähigkeit zu verbessern und damit die Schwere künftiger Finanzkrisen abzumildern. Ein zweites allgemeines Ziel ist die Überwindung der Fragmentierung des Binnenmarkts. Viele Banken, die von den Strukturreformvorschriften betroffen sein werden, sind grenzüberschreitend tätig und möchten von den Möglichkeiten, die der Finanzbinnenmarkt bietet, profitieren. Ein gemeinsamer Rechtsrahmen für Strukturreformen würde eine Fragmentierung des Binnenmarkts verhindern und die Wirksamkeit des künftigen einheitlichen Aufsichtsmechanismus und des künftigen einheitlichen Abwicklungsmechanismus erhöhen.

Im Rahmen dieser übergeordneten Ziele werden mit den Strukturreformen folgende Einzelziele angestrebt: 1) Erleichterung der Sanierung und Abwicklung von Banken; 2) Erleichterung von Management, Überwachung und Beaufsichtigung; 3) Reduzierung des Moral Hazard; 4) Verringerung von Interessenkonflikten und Verbesserung der Bankkultur; 5) Reduzierung der Fehlallokation von Kapital und Ressourcen; 6) Förderung des Wettbewerbs.

Folgende quantifizierbare operationelle Ziele würden die Grundlage künftiger Evaluierungen bilden: 1) Verringerung impliziter öffentlicher Subventionen (die sich als Finanzierungskostenvorteil von TBTF-Banken manifestieren); 2) Abbau einer überdimensionierten Handelstätigkeit von TBTF-Banken (und Erhöhung des relativen Anteils der Kreditvergabe an Nichtfinanzkunden).

5. POLITISCHE OPTIONEN

Eine Reform der Bankenstrukturen erfordert eine Entscheidung darüber, welche Tätigkeiten abgetrennt werden sollen und wie weit die Abtrennung gehen soll. Deshalb werden in Kapitel 4 des Berichts für jeden Bereich mehrere Optionen vorgestellt. Durch deren Kombination ergeben sich eine Reihe von Reformoptionen, die es zum einen vor dem Hintergrund des Basisszenarios eines Nichttätigwerdens auf EU-Ebene und zum anderen im gegenseitigen Vergleich zu bewerten gilt.

Tätigkeiten

Die Banktätigkeiten großer EU-Bankengruppen reichen heutzutage vom Privat- und Firmenkundengeschäft bis zum Großkundengeschäft und Investmentbanking. Zu Ersteren gehören unter anderem das Einlagengeschäft, die Kreditvergabe an Privathaushalte und KMU und die Erbringung von Zahlungsdiensten, zu Letzteren unter anderem Zeichnungen, Marktpflege, Maklerdienste und Eigenhandel. In dem Bericht werden drei stilisierte Optionen für eine Abtrennung von Tätigkeiten geprüft:

- (1) **Begrenztes Handelsgeschäft und umfangreiches Einlagengeschäft:** An dem einen Ende des Spektrums stünde die Option, dass von einem umfangreichen Einlagengeschäft lediglich relativ wenige Handelstätigkeiten abgetrennt werden, namentlich diejenigen, bei denen Händler unter Einsatz des Kapitals der Bank und geliehenen Gelds auf den Märkten spekulieren, und zwar zum alleinigen Zweck der Gewinnerzielung und ohne irgendeinen Bezug zu Handelsgeschäften im Namen ihrer Kunden (Eigenhandel).
- (2) **Handelsgeschäft und Einlagengeschäft mittleren Umfangs:** Eine zweite Option bestünde darin, dass zusätzlich zu den vorstehend genannten Tätigkeiten Marktpflege, komplexe Derivate und komplexe Verbriefungen abgetrennt werden.
- (3) **Umfangreiches Handelsgeschäft und begrenztes Einlagengeschäft:** Diese Option würde die Abtrennung des gesamten Großkundengeschäfts und Investmentbankings vorsehen.

Grad der Abtrennung

Ein guter Ausgangspunkt für die Festlegung des Grads der Abtrennung ist die Betrachtung dreier Grundszenarien: i) Abtrennung der Rechnungslegung; ii) funktionale Abtrennung durch Auslagerung in Tochterunternehmen; iii) eigentumsrechtliche Abtrennung oder Untersagung bestimmter Geschäftstätigkeiten. Diese drei Abtrennungsszenarien unterscheiden sich hinsichtlich des Grads des Eingriffs in die Unternehmensstruktur von Banken.

Mit einer Abtrennung der Rechnungslegung (verbunden mit der Verpflichtung der Banken zur Veröffentlichung umfassenderer Informationen über ihre verschiedenen Geschäftstätigkeiten) dürften die oben genannten Ziele kaum zu erreichen sein, weshalb diese Option verworfen

wird. Eine funktionale Abtrennung durch Auslagerung in Tochterunternehmen würde erfordern, dass Bankengruppen die Tätigkeiten verschiedener Geschäftsbereiche in separate Tochterunternehmen (eigene juristische Personen) ausgliedern, wobei sie für ihre Kunden jedoch weiterhin ein diversifiziertes Angebot an Bankdienstleistungen bereitstellen könnten („strukturierte Universalbank“). In dem Bericht werden zwei Ausgliederungsoptionen erwogen, die sich auf unterschiedliche rechtliche, wirtschaftliche und die Unternehmensführung betreffende Grundlagen stützen (begrenzte Ausgliederung vs Ausgliederung nach strenger Vorschriften). Eine eigentumsrechtliche Abtrennung würde erfordern, dass bestimmte Geschäftsfelder von nicht der betreffenden Bankengruppe angehörenden Firmen abgedeckt werden. Konkret werden in dem Bericht folgende drei Optionen geprüft:

- (1) **Ausgliederung mit Beschränkung der gruppeninternen Verbindungen nach den geltenden Vorschriften:** In rechtlicher Hinsicht würde diese Option eine separate juristische Person erfordern. Die wirtschaftliche Abtrennung würde sich auf die Erfüllung der wirtschaftlichen Anforderungen und der Anforderungen an die Unternehmensführung beschränken, die sich derzeit aus diesem Grad der rechtlichen Abtrennung ergeben.
- (2) **Ausgliederung mit stärkerer Beschränkung der gruppeninternen Verbindungen:** Damit das Problem der gruppeninternen finanziellen Unterstützung wirksamer angegangen werden kann, würde diese Option einen stärkeren Grad der Abtrennung in rechtlicher und/oder wirtschaftlicher Hinsicht und/oder in Bezug auf die Unternehmensführung (wie eigentumsrechtliche Vorschriften und gruppeninterne Kreditobergrenzen) erfordern.
- (3) **Eigentumsrechtliche Abtrennung:** Bei dieser Option wäre Bankengruppen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten nicht gestattet. Entsprechend müssten sie sich entflechten oder bestimmte Tätigkeiten aufgeben.

Reformoptionen

Aus der Kombination der unterschiedlichen Bandbreiten von abzutrennenden Handels- und Kapitalmarkttätigkeiten und der unterschiedlichen Abtrennungsgrade ergeben sich somit neun stilisierte Reformoptionen, wie die Matrix in Tabelle 1 veranschaulicht. Soweit möglich haben die Kommissionsdienststellen – ausschließlich zum Zwecke der Veranschaulichung – die verschiedenen Strukturreformvorschläge und/oder Rechtsetzungsinitiativen in der Matrix vermerkt.

Tabelle 1: Überblick über die Optionen

Tätigkeiten \ Abtrennungsgrad	Funktionale Abtrennung 1 (SUB) <i>Gegenwärtige Anforderungen</i>	Funktionale Abtrennung 2 (SUB+) <i>Strenge Anforderungen</i>	Eigentumsrechtliche Abtrennung <i>Eigentumsrechtliche Abtrennung</i>
Begrenztes Handelsgeschäft / umfangreiches Einlagengeschäft <i>Z. B. Eigenhandel + Hedgefonds-Risiken (Eigenhandel)</i>	Option A	Option B <i>[≈ FR, DE Basisszenario]</i>	Option C <i>[≈ US Volcker]</i>
Handelsgeschäft mittleren Umfangs / Einlagengeschäft mittleren Umfangs <i>Z. B. Eigenhandel + Marktpflege</i>	Option D	Option E <i>[≈ HLEG; ≈ FR, DE bei Anordnung einer weitergehenden Abtrennung]</i>	Option F
Umfangreiches Handelsgeschäft / begrenztes Einlagengeschäft <i>Z. B. sämtliche Investmentbanking-Tätigkeiten</i>	Option G	Option H <i>[≈ US Bank Holding Company Act; ≈ UK]</i>	Option I <i>[≈ Glass-Steagall; ≈ UK (mit angeordneter Abtrennung)]</i>

Fragen der Umsetzung

In der Folgenabschätzung werden Nutzen und Kosten der in Tabelle 1 genannten Optionen für die Gesellschaft gegeneinander und gegen das Status-quo-Szenario abgewogen. Darüber hinaus werden drei Aspekte der Umsetzung behandelt, die für alle Optionen gleichermaßen relevant sind:

- **Institutioneller Anwendungsbereich:** Eine Strukturreforminitiative sollte grundsätzlich nur auf TBTF-Banken abzielen und würde somit nur eine kleine Gruppe der über 8000 eingetragenen Banken in der EU betreffen. Daher wirkt sich die Reform nicht auf kleine Genossenschaftsbanken und Sparkassen aus, denen eine wichtige Rolle mit Blick auf die Deckung des Finanzierungsbedarfs von Kommunen und kleinen Unternehmen zukommt. In dem Bericht werden verschiedene Ansätze zur Festlegung von Schwellenwerten für die Auswahl der relevanten Banken bewertet. Das Fazit lautet, dass man sich bei der Festlegung derartiger Schwellenwerte zum einen auf eine Messung der Systemrisiken und zum anderen auf eine rechnungslegungsbasierte Methode stützen sollte. Einer Strukturreform unterzogen würden außer allen systemrelevanten Banken in Europa auch Banken, deren Handelsgeschäftsvolumen in absoluten Zahlen den Schwellenwert von 70 Mrd. EUR oder prozentual einen Anteil von 10 % ihrer Gesamtvermögenswerte übersteigt. Kleinere Banken, deren Gesamtvermögenswerte sich auf weniger als 30 Mrd. EUR belaufen, würden grundsätzlich ausgeschlossen. Schätzungen der

Kommission zufolge dürfte dies – bei Zugrundelegung historischer Daten – in der Praxis bedeuten, dass 29 der größten und komplexesten europäischen Banken eine strukturelle Abtrennung bestimmter Geschäftsbereiche vornehmen müssten.

- **Rolle der Aufsichtsbehörden:** Ein getrennt zu betrachtender Aspekt ist die Rolle der Aufsichtsbehörden bei der Prüfung der Frage, welche Institute und welche Tätigkeiten Gegenstand einer potenziellen Abtrennung sein sollen. Unabhängig davon, welcher Schwellenwert zur Bestimmung des institutionellen Anwendungsbereichs festgesetzt wird, wird es nicht immer möglich sein, genau die Institute zu erfassen, auf die es ankommt. Daher sollten die Aufsichtsbehörden bei der Bewertung des sich aus der Anwendung der festgelegten Schwellenwerte ergebenden institutionellen Anwendungsbereichs über einen gewissen Entscheidungsspielraum verfügen, um sicherstellen zu können, dass die richtigen Banken erfasst werden. Auch in Bezug auf die Festlegung der abzutrennenden Tätigkeiten sollte den Aufsichtsbehörden ein Ermessensspielraum eingeräumt werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Nichtsdestoweniger muss aus politischen, praktischen und rechtlichen Gründen ein enger Rahmen für Aufsichtsentscheidungen vorgegeben werden. Andernfalls könnte es zu inkohärenten Ergebnissen innerhalb des Binnenmarkts kommen. In dem Bericht werden mehrere Grundsätze formuliert, an denen sich der bei beiden Optionen vorgesehene Aufsichtsprozess ausrichten sollte, damit Verzerrungen im Binnenmarkt verhindert werden.
- **Zeitrahmen für die Umsetzung:** Eine strukturelle Abtrennung wird – unabhängig von ihrem Nutzen für die Gesellschaft – private Kosten verursachen. Darüber hinaus nimmt die Übertragung bestehender Vermögenswerte und Verbindlichkeiten auf eine potenziell neue, separate juristische Person eine gewisse Zeit in Anspruch. Schließlich hat die EU verschiedene Initiativen in verwandten Bereichen – darunter Basel III, BRRD und SRM – verabschiedet oder wird dies in Kürze tun, die nicht vor 2018 oder 2019 in vollem Umfang zur Anwendung kommen werden. Der Bericht gelangt zu dem Schluss, dass ein ähnlicher Übergangszeitraum für die Umsetzung einer künftigen Strukturreforminitiative vorgesehen werden sollte.

6. AUSWIRKUNGEN UND VERGLEICH DER REFORMOPTIONEN

In Kapitel 5 des Berichts werden die oben genannten Reformoptionen unter qualitativen Gesichtspunkten bewertet und verglichen. Zum Vergleich der Optionen werden zwei Kriterien herangezogen. Anhand des ersten Kriteriums – Wirksamkeit – wird beurteilt, inwieweit die spezifischen Reformziele, wie etwa die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit, erreicht werden. Anhand des zweiten Kriteriums – Effizienz – wird beurteilt, welche Kosten der Gesellschaft bei Implementierung der jeweiligen Reformoptionen entstehen (hauptsächlich entgangene Größen- und Umfangsvorteile). Anhand eines dritten Kriteriums – Kohärenz – wird beurteilt, inwieweit eine Reformoption mit den allgemeinen politischen Zielen der Kommission in Einklang steht und die gegenwärtige Reformagenda ergänzt. Da alle Optionen im Großen und Ganzen mit diesen Zielen in Einklang stehen, wird dieses Kriterium bei der Bewertung der Optionen nicht weiter herangezogen.

Bewertung der Reformoptionen auf der Grundlage einer Ausgliederung nach den geltenden Vorschriften

Die Optionen A, D und G würden bis zu einem gewissen Grad eine Abtrennung des Handelsgeschäfts gewährleisten, aber auch das Risiko einer mangelnden Wirksamkeit mit Blick auf die Erreichung folgender Einzelziele bergen: Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit und der Überwachung, Reduzierung des Moral Hazard, Verringerung von Interessenkonflikten, Reduzierung der Fehlallokation von Kapital und Ressourcen und Förderung des Wettbewerbs. Daher werden diese Optionen verworfen. Der Grund hierfür ist der Umstand, dass durch eine bloße Ausgliederung die bestehenden operativen Verbindungen zwischen der das Handelsgeschäft betreibenden Tochter und der das Einlagengeschäft betreibenden Tochter nicht effektiv gekappt werden.

Bewertung der Reformoptionen auf der Grundlage einer Ausgliederung nach strengerer Vorschriften

Die Reformoptionen, die eine Ausgliederung nach strengerer Vorschriften vorsehen (B, E und H), entsprechen weitgehend den derzeit von den EU-Mitgliedstaaten durchgeführten bzw. von der hochrangigen Expertengruppe empfohlenen Reformen. Diese Optionen würden zu einem effektiven Kappen der wirtschaftlichen und operativen Verbindungen zwischen den für das Handelsgeschäft und für das Einlagengeschäft zuständigen Tochterunternehmen führen. Nichtsdestoweniger wäre es Bankengruppen nach wie vor möglich, verschiedensten Tätigkeiten nachzugehen, wenngleich einige davon auf eigene juristische Personen innerhalb der Gruppe übertragen werden müssten (strukturierte Universalbank). Der Bericht gelangt zu dem Ergebnis, dass von den drei Optionen die Reformoption E im EU-Kontext am vielversprechendsten wäre und eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem Status-quo-Szenario bedeuten würde. Option E bietet im Vergleich zu Option B einen größeren Nutzen, da bei Option B der Tätigkeitsbereich stärker eingeschränkt wäre. Option E ist auch der Reformoption H vorzuziehen, weil zusätzliche Tätigkeiten keinen wesentlich größeren Nutzen erbringen, wohl aber weitere Kosten verursachen dürften.

Bewertung der Reformoptionen auf der Grundlage einer eigentumsrechtlichen Abtrennung

Die Optionen C, F und I haben mit Blick auf die Erreichung der spezifischen Ziele das größte Wirkungspotenzial. Gleichzeitig handelt es sich aber um diejenigen Optionen, die die höchsten sozialen Kosten im Sinne entgangener Größenvorteile verursachen könnten. Dem Bericht zufolge überwiegen die sozialen Vorteile von Option C die sozialen Kosten, da die mit dem Eigenhandel (einer Tätigkeit, die ihrem Wesen nach riskant und durch eine hohe Anfälligkeit für Interessenkonflikte gekennzeichnet ist) einhergehenden Risiken, Komplexitäten und Verflechtungen angegangen werden, ohne dass nennenswerte soziale Kosten entstehen (da kein Beitrag zur Finanzierung der Wirtschaft geleistet wird). Schwieriger zu belegen ist ein eindeutig positives Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Optionen F und I. Angesichts der aktuellen Wirtschaftsdaten und -fakten sowie relativ großer Unsicherheiten scheint in Bezug auf die eigentumsrechtliche Abtrennung von Tätigkeiten (über den Eigenhandel hinaus) Vorsicht geboten. Somit gelangt der Bericht zu dem Schluss, dass nur Option C im Endergebnis ein positives Verhältnis zwischen sozialem Nutzen und sozialen Kosten gewährleistet und eine eingehendere Untersuchung verdient.

Vergleich der ausgewählten Optionen

Daher werden in dem Bericht die Optionen C und E für einen weitergehenden Vergleich von Kosten und Nutzen für die Gesellschaft ausgewählt. Was den zu erwartenden Nutzen anbelangt, wird Option C aufgrund des engeren Tätigkeitsbereichs für weniger effektiv als Option E erachtet. Option E hingegen kann höhere Kosten für die Gesellschaft verursachen, da aufgrund der größeren Bandbreite abgedeckter Tätigkeiten mit stärkeren Auswirkungen im Sinne entgangener Größenvorteile zu rechnen ist. Nichtsdestoweniger erbringt Option E wegen des deutlich breiteren Tätigkeitsspektrums im Vergleich zu Option C einen größeren sozialen Nutzen und kann somit – bei begrenzten zusätzlichen Effizienzkosten – als wirksamer betrachtet werden.

Die Autoren des Berichts sehen jedoch Möglichkeiten, die begrenzte Wirksamkeit von Option C zu erhöhen und der von Option E anzunähern. So könnte Option C beispielsweise durch ein Ex-post-Verfahren (allerdings mit entsprechenden Rahmenvorgaben) zur Abtrennung weiterer Tätigkeiten, insbesondere in den Bereichen Marktpflege, komplexe Derivate und komplexe Verbriefungen, („Option C+“) ergänzt werden. Ebenso bestehen Möglichkeiten, die potenziellen Effizienzkosten im Zusammenhang mit Option E – wenn diese als zu hoch angesehen werden – zu senken (indem z. B. bestimmte Tätigkeiten im Falle eines besonders seichten und/oder illiquiden Marktes von der Abtrennungspflicht ausgenommen und einem Aufsichtsprozess unterworfen werden, der bestimmten Vorgaben genügt – „Option E-“).

Entsprechend bestehen Möglichkeiten – über die vorstehend genannten hinaus –, die Optionen allgemein vergleichbar zu machen. Bevor eine Entscheidung zwischen diesen akzeptablen und vertretbaren Optionen getroffen wird, sollten jedoch Erwägungen, die eher politischer Natur sind, angestellt werden, etwa zur Vereinbarkeit mit anderen politischen Zielen, zur zeitlichen Planung der Reform, zu Umsetzungsschwierigkeiten, zu den erwarteten Standpunkten der gesetzgebenden Organe usw. Folglich ergibt sich aus dem Bericht keine Präferenz für eine der Optionen.

Fragen der Umsetzung

Jede der Optionen ist mit operativen Herausforderungen verbunden. Hinsichtlich der Umsetzung besteht bei Option C+ die größte Schwierigkeit darin, „Eigenhandel“ zu definieren und von der „Marktpflege“ abzugrenzen. Damit wird es kostenaufwendig, die Anforderungen umzusetzen und die Umsetzung zu überwachen, insbesondere im Falle von Option C, die eine vollständige Entflechtung verlangt. Bei Option E besteht die Herausforderung vor allem darin, die naturgemäß intransparenten gruppeninternen Verbindungen rechtlicher, wirtschaftlicher, unternehmensführungsbezogener und operativer Art zu regeln und zu überwachen.

Unterlegung der qualitativen Bewertung einer strukturellen Abtrennung

Einige wesentliche Elemente des Entwurfs der Folgenabschätzung waren Gegenstand umfangreicher quantitativer Modellbildungen oder Analysen. Zunächst werden im Rahmen quantitativer Arbeiten die Höhe der impliziten Subventionen geschätzt. Die impliziten Subventionen sind beträchtlich und von der Größe der Bank, dem Grad ihrer Verflechtung mit anderen Banken, der Hebelung und dem Rating des Staates, in dem sich der Hauptsitz befindet, abhängig. Zweitens werden Arbeiten zur Berechnung von Schwellenwerten herangezogen, um die relevanten europäischen Bankengruppen zu ermitteln. Drittens zeigt die

Analyse der relativen wirtschaftlichen Anreize für Investmenttätigkeiten einerseits und Geschäftsbankentätigkeiten andererseits, dass von der Regulierung Anreize für Banken ausgehen, eher im Bereich des Handelsgeschäfts als im Einlagengeschäft tätig zu werden.

Zur Unterlegung der qualitativen Bewertung der Reformoptionen haben die Kommissionsdienststellen versucht, einige der sich möglicherweise aus einer strukturellen Abtrennung ergebenden Kosten und Nutzeffekte so weit wie möglich zu quantifizieren. Angesichts der inhärenten Komplexität des Bankenwesens und seiner besonderen Natur und angesichts dessen, dass Kosten und Nutzen vielfach dynamischer Natur sind, existiert jedoch kein quantitatives Modell, das eine vollständige Abschätzung des sozialen Nutzens und der sozialen Kosten vorgeschlagener Strukturreformen ermöglichen würde. Erschwerend hinzu kommt das Fehlen von Daten. Die Kommissionsdienststellen haben den Versuch unternommen, bestimmte Kosten (private Finanzierungskosten der Banken) und Nutzeffekte zu bewerten. Ungeachtet der genannten Beschränkungen hinsichtlich Methoden- und Datenverfügbarkeit stimmen die Ergebnisse mit den Schlussfolgerungen der qualitativen Analyse dahin gehend überein, dass eine Abtrennung von Handelstätigkeiten wirtschaftliche Vorteile erbringen würde, wie etwa eine Reduzierung der vom Bankensystem erwirtschafteten Gesamtverluste.

Außerdem haben die Kommissionsdienststellen die Banken in der EU im Rahmen der Konsultation der Interessenträger aufgefordert, die Auswirkungen stilisierter Szenarien für Strukturreformen auf die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung sowie andere ausgewählte Bankkennzahlen zu modellieren und abzuschätzen. Nur einige wenige Bankengruppen haben reagiert. Im Übrigen bestanden zwischen den Antworten der Konsultationsteilnehmer erhebliche Unterschiede hinsichtlich der simulierten Auswirkungen. Auch fehlte es an innerer Kohärenz.

Standpunkte der Interessenträger und Auswirkungen

Im Zuge der Ausarbeitung dieses Berichts haben die Kommissionsdienststellen im Frühjahr 2013 eine öffentliche Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Bei der Kommission sind über 500 Antworten eingegangen, vielfach von Einzelpersonen und Verbraucherverbänden. Die Antworten ließen deutliche Unterschiede zwischen den Standpunkten der Banken einerseits und denen von Verbrauchern und Einzelpersonen andererseits erkennen. Erstere sind in der überwiegenden Mehrheit gegen eine strukturelle Abtrennung, Letztere größtenteils dafür. Diese Unterschiede finden ihren Niederschlag in den Antworten zu Art und Umfang der strukturellen Maßnahmen sowie zu den abzutrennenden Tätigkeiten. Darüber hinaus haben die Kommissionsdienststellen im Herbst 2012 eine öffentliche Konsultation über den Bericht der hochrangigen Expertengruppe abgehalten.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Eine Überwachung wird in der Einführungsphase erfolgen. Die Ex-post-Evaluierung aller neuen Legislativmaßnahmen ist eine Priorität der Kommission. Bewertungen sollen ungefähr vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorgenommen werden. Der demnächst vorgelegte Vorschlag wird nach seiner Annahme ebenfalls einer vollständigen Bewertung unterzogen, bei der unter anderem Wirksamkeit und Effizienz im Hinblick auf die Erreichung der in diesem Bericht dargelegten Ziele beurteilt und eine Entscheidung darüber ermöglicht werden soll, ob weitere Maßnahmen oder etwaige Änderungen erforderlich sind.

Als Informationsquellen könnten bei der Bewertung die von den nationalen Zentralbanken, den nationalen Regulierungsbehörden, europäischen Einrichtungen wie EZB, EBA und ESRB sowie internationalen Organisationen wie BIZ, OECD, IWF und FSB bereitgestellten Daten herangezogen werden. Relevante Daten könnten auch von einschlägigen Marktteilnehmern oder Intermediären erhoben werden. Als maßgebliche Indikatoren für die Bewertung des Vorschlags in Betracht kämen z. B. Zahl und Gesamtvermögen der Banken, für die Vorschriften für eine strukturelle Abtrennung gelten, Maßzahlen für Handels- und Ausleitertätigkeiten sowie Schätzungen zu den impliziten öffentlichen Subventionen und zum Abbau künstlicher Finanzierungskostenvorteile.