



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 14. Juli 2009 (20.07)
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2009/0099 (COD)**

**12093/09
ADD 2**

**ECOFIN 517
EF 104
CODEC 983**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 13. Juli 2009

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen als Begleitdokument
zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des
Rates zur Änderung der Eigenkapitalrichtlinie im Hinblick auf
Handelsbuch, Verbriefung und Vergütungspolitik
– ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument – SEK(2009) 975 endgültig.

Anl.: SEK(2009) 975 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.7.2009
SEK(2009) 975 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Eigenkapitalrichtlinie im Hinblick auf Handelsbuch, Verbriefung
und Vergütungspolitik**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

[KOM(2009) 362 endgültig]

[SEK(2009) 974 endgültig]

1. HINTERGRUND

In Reaktion auf die Finanzkrise wurden auf EU- und internationaler Ebene (G-20, Forum für Finanzstabilität und Baseler Ausschuss) umfassende Anstrengungen unternommen, um die Ursachen zu ermitteln und diesen in Zukunft durch wirksame Maßnahmen vorzubeugen. In den Boomjahren vor Ausbruch der Krise waren die Kreditinstitute offensiv Risiken eingegangen, die - wie sich später zeigte - von den Eigenkapitalanforderungen nicht hinreichend gedeckt wurden, unter anderem im Handelsbuch. Um die von den Marktteilnehmern erwarteten höheren Eigenkapitalquoten zu erreichen, mussten sich die Banken dann unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen neues Kapital beschaffen, was sie selbst wiederum dazu veranlasste, ihre Kreditvergabestandards zu verschärfen, so dass sich die negativen zyklischen Trends in der Realwirtschaft noch verstärkten.

Auf einen weiteren Aspekt der übermäßig hohen Risikobereitschaft hat die Kommission bereits mit einer Empfehlung zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor regiert, in der erläutert wird, wie die Vergütungsstrukturen zur Zuspitzung der Krise beigetragen haben.¹ In einer Mitteilung der Kommission zu dieser Empfehlung² wurde dargelegt, welche weiteren Schritte für eine wirksamere Umsetzung der Empfehlungen erforderlich sind. Dabei wurde auch eine Änderung der Eigenkapitalrichtlinie³ (CRD) gefordert, um die Vergütungspolitik der Banken und Wertpapierfirmen sowie deren Verknüpfung mit dem Risikomanagement der im Rahmen der Richtlinie vorgesehenen Beaufsichtigung zu unterwerfen.

2. KONSULTATION DER INTERESSEGRUPPEN

– Im Frühjahr 2009 hat die Kommission auf drei Sitzungen der CRD-Arbeitsgruppe, deren Mitglieder vom Europäischen Bankenausschuss ernannt werden, mögliche Verbesserungen am gegenwärtigen Rechtsakt zur Diskussion gestellt.

Vom 25. März bis 29. April 2009 fand eine öffentliche Internet-Konsultation zu den Änderungsvorschlägen für Handelsbuch und Verbriefung statt. Die eingegangenen Beiträge zeigten, dass die Vorschläge der Kommission von der Zielsetzung her generell unterstützt wurden. Was die Vorschläge für Handelsbuch und Verbriefungsgeschäfte angeht, so hat die Kommission während des gesamten Projekts die Arbeiten internationaler Foren, insbesondere des Baseler Ausschusses, verfolgt und daran mitgewirkt.

Vom 29. April bis 6. Mai 2009 fand eine weitere öffentliche Internet-Konsultation zu geplanten Vorschriften zur Vergütungspolitik statt. Insgesamt gingen 23 Beiträge von den verschiedensten Akteuren ein, darunter Banken, Versicherungen und Vermögensverwalter, Aufsichts- und Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten und Gewerkschaften.

¹ Empfehlung der Kommission zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor (K(2009) 3159/2).

² Mitteilung der Kommission zur Begleitung der Empfehlung der Kommission zur Ergänzung der Empfehlungen 2004/913/EG und 2005/162/EG zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften und der Empfehlung der Kommission zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor (KOM(2009) 211/2).

³ Bestehend aus der Richtlinie 2006/48/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und der Richtlinie 2006/49/EG über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten.

3. PROBLEMSTELLUNG

3.1. Eigenkapitalanforderungen für das Handelsbuch

Nach Anhang V der Richtlinie 2006/49/EG können Kreditinstitute und Wertpapierfirmen („Institute“) ihre Eigenkapitalanforderungen für das Marktrisiko mit internen VaR-Modellen (VaR: Value at Risk) berechnen. Unter Marktrisiko versteht man das Risiko, dass Finanzinstrumente im Handelsbuch aufgrund von Kursschwankungen an Wert verlieren, wobei das Handelsbuch all die Finanzinstrumente umfasst, die für den kurzfristigen Weiterverkauf oder zur Absicherung solcher Instrumente gehalten werden. Nach den derzeitigen Vorschriften sollen die VaR-Modelle der Institute eine Einschätzung des Verlusts liefern, der mit einem Konfidenzniveau von 99 % nicht überschritten würde, wenn das Institut sein Portfolio zehn Tage lang beibehielte.

VaR-Modelle beruhen jedoch auf kurzen historischen Zeitreihen, die Stressphasen an den Märkten möglicherweise nicht hinreichend abbilden. Hinzu kommt, dass die bei VaR-Modellen zugrunde gelegte Annahme unabhängiger Renditen unter angespannten Marktbedingungen nicht mehr stimmte, da sich die Korrelationen zwischen den Risikofaktoren verstärkten. Die mit VaR-Modellen ermittelten Eigenkapitalanforderungen waren daher nicht robust genug, um potenzielle Handelsbuchverluste aufzufangen, und trugen so zu dem suboptimalen Risikomanagement bei. Die daraus resultierenden Schwankungen der Eigenkapitalposition verstärkten die Prozyklik von Kreditvergabe und Investitionen, mit entsprechend negativen Folgen für die Realwirtschaft.

Weitere Verluste entstanden dadurch, dass die Unterlegung des Ausfallrisikos im Handelsbuch das Risiko von Ratingveränderungen⁴ derzeit nicht abdeckt und die Institute nicht über robuste interne Modelle verfügen, um das Risiko von Ausfällen und Abstufungen bei Verbriefungspositionen im Handelsbuch zu ermitteln.

3.2. Eigenkapitalanforderungen für Weiterverbriefungen

Anhang IX Teil 4 der Richtlinie 2006/48/EG enthält die Risikogewichte, mit denen die Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungspositionen im Anlagebuch der Banken bestimmt werden. In den meisten Fällen dürften die Banken zur Bestimmung der Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungspositionen externe Ratings heranziehen. Bislang wird jedoch nicht zwischen herkömmlichen Verbriefungen und Weiterverbriefungen differenziert, die auf anderen Verbriefungen aufbauen. Dies führt dazu, dass die Eigenkapitalanforderung für Weiterverbriefungen das erhöhte Risiko im Vergleich zu „herkömmlichen“ Verbriefungen nicht angemessen widerspiegelt.

Im April 2008 schätzte der IWF die Marktbewertungsverluste bei CDOs (Collateralized Debt Obligations) aus zweitklassigen und mit Alt-A bewerteten US-amerikanischen Hypothekenspapieren für die Banken im Euroraum und im Vereinigten Königreich auf insgesamt 32 Mrd. USD und weltweit auf 153 Mrd. USD⁵, wobei von einem durchschnittlichen Verlust bei diesen Papieren in Höhe von 60 % gegenüber dem Vorjahr ausgegangen wurde. Die durch Verluste aus Weiterverbriefungen bedingte Verschlechterung der Eigenkapitalausstattung verschärfte die Prozyklik der Kreditvergabe, mit entsprechend negativen Folgen für die Realwirtschaft.

⁴ Risiko von Verlusten aufgrund von Rating-Herabstufungen.

⁵ IWF, Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness, Global Financial Stability Report, April 2008.

3.3. Offenlegung von Verbriefungsrisiken

Anhang XII der Richtlinie 2006/48/EG regelt, auf welche Weise Banken Risiken, die über eine bestimmte Schwelle hinausgehen und damit als wesentlich gelten, offenlegen müssen. Den Verbriefungsrisiken ist dabei zwar ein eigener Abschnitt gewidmet, doch sind danach gegenwärtig nur Verbriefungsrisiken im Bankenbuch, nicht aber im Handelsbuch offenzulegen.

Als dann mehr und mehr Banken wachsende Verluste aus Verbriefungspositionen erlitten, bröckelte das Vertrauen der Märkte in die Stabilität der Banken immer weiter.

3.4. Vergütungsregelungen

In der Folgenabschätzung zur jüngsten Empfehlung der Kommission zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor wurden die Schwachstellen der Vergütungsregelungen in der Finanzdienstleistungsbranche eingehend analysiert und wurde erläutert, wie sie zur Zuspitzung der Krise beigetragen haben.⁶ Diese Schwachstellen ergeben sich nachweislich aus der Struktur der Vergütungspolitik und ungeeigneten Unternehmensführungsmodellen. Hinzu kam, dass die dadurch bedingten Risiken für die Institute selbst und für die Finanzstabilität im Allgemeinen keiner adäquaten Aufsicht unterlagen.

Da eine Empfehlung jedoch rechtlich nicht durchsetzbar ist, bietet es sich unter aufsichtlichen Gesichtspunkten an, die Rolle der Aufsichtsbehörden durch einen verbindlichen EU-Rechtsakt zu stärken und ihnen die Befugnis zu übertragen, die Vergütungsregelungen bestimmter regulierter Finanzinstitute vor dem allgemeinen Hintergrund eines soliden Risikomanagements zu bewerten, damit die entsprechenden Politikziele wirksamer erreicht werden können. Auch ist ohne verbindliche EU-Rechtsvorschriften nicht auszuschließen, dass es zu Aufsichtsarbitrage kommt und Unternehmen ihren Sitz dorthin verlagern, wo die Empfehlung nicht gilt.

4. ZIELE

Das übergeordnete Ziel dieser Initiative besteht darin, das in der Eigenkapitalrichtlinie verankerte Eigenkapitalrecht der EU wirksamer zu machen und sicherzustellen, dass seine allzu prozyklische Wirkung auf die Realwirtschaft ohne Schaden für die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Bankensektors in Grenzen gehalten wird. Daraus ergeben sich die folgenden vier allgemeinen politischen Ziele:

- Erhöhung der Finanzstabilität
- bessere Wahrung der Gläubigerinteressen
- Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des EU-Bankensektors
- Verringerung der Prozyklik des Finanzsystems.

In Anbetracht der eingangs geschilderten Probleme wurden zehn praktische Ziele zur Beseitigung der Problemursachen festgelegt. Die effektive Verwirklichung dieser Ziele dürfte zur Erreichung der längerfristigen Einzelziele beitragen, nämlich Verbesserung der Angemessenheit der Eigenkapitalanforderungen und Minimierung ihrer prozyklischen Wirkung, Beseitigung von Möglichkeiten zur Aufsichtsarbitrage, Verstärkung des Risikomanagements der Banken, bessere Erkennung von Risikoprofilen durch die Anleger

⁶ Mehr zu den Problemen und deren Analyse siehe Folgenabschätzung zur Empfehlung (SEK(2009) 580).

und mehr Rechtssicherheit. Dies wiederum dürfte die Erreichung der allgemeinen politischen Ziele erleichtern.

5. OPTIONEN, FOLGENABSCHÄTZUNG UND VERGLEICH

Insgesamt wurden vierzehn verschiedene Optionen herausgearbeitet, einer Folgenabschätzung unterzogen und in Bezug auf ihre Wirksamkeit gegen die ermittelten Probleme miteinander verglichen. Im Folgenden wird beschrieben, wie sich Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen voraussichtlich auswirken werden.

5.1. Handelsbuch

Bei den Eigenkapitalanforderungen für das Handelsbuch sollen folgende gezielte Änderungen vorgenommen werden, um jedem einzelnen Problem zu begegnen:

- Pflicht zur Bildung eines zusätzlichen Eigenkapitalpuffers auf der Grundlage von Stressszenario-VaR gegenüber herkömmlichem VaR. Dadurch dürften sich die Eigenkapitalanforderungen für das Handelsbuch angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen in etwa verdoppeln.
- Ausweitung der gegenwärtigen Eigenkapitalanforderung für Ausfallrisiken im Handelsbuch, um auch Verluste vor einem tatsächlichen Ausfall des Emittenten, wie Rating-Herabstufungen, zu erfassen und insbesondere der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Verluste bei börsengehandelten Schuldtiteln in den meisten Fällen ohne tatsächlichen Ausfall des Emittenten entstanden sind. Wie sich diese Änderung insgesamt auf die Eigenkapitalanforderungen auswirkt, wird davon abhängen, wie die Banken ihre Portfoliostruktur nach der Krise an die neuen Rahmenbedingungen anpassen.
- Einführung einer Eigenkapitalanforderung für Verbriefungspositionen im Handelsbuch auf der Grundlage der bestehenden (einfachen) Risikogewichte für das Bankenbuch, wobei die methodischen Schwierigkeiten von Modellen zu berücksichtigen sind.

Eine solche Verbesserung der Eigenkapitalvorschriften ist unverzichtbar, um die Finanzstabilität zu erhöhen und eine etwaige übermäßige Prozyklik des Finanzsystems möglichst gering zu halten.

5.2. Weiterverbriefungen

Weiterverbriefungen sollen höheren Eigenkapitalanforderungen unterliegen. In Einklang mit dem vom Baseler Ausschuss entwickelten Ansatz sollen Weiterverbriefungspositionen in jeder Ratingklasse jeweils ein höheres Risikogewicht erhalten als andere Verbriefungspositionen, wobei diese höheren Gewichte entsprechend dem erhöhten Risiko unerwarteter Wertminderungen festgelegt würden.

Bei besonders komplexen Weiterverbriefungen würde der Vorschlag sowohl die Due-Diligence-Vorschriften als auch das aufsichtliche Verfahren zu deren Durchsetzung verschärfen. Die Aufsichtsbehörden müssten sich in regelmäßigen Abständen vergewissern, dass die Due-Diligence-Vorschriften bei bestimmten - vom Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) im Voraus festzulegenden - Arten von hochkomplexen Weiterverbriefungen ordnungsgemäß eingehalten wurden. Grundsätzlich wären diese Instrumente nur dann nicht vom Eigenkapital abzuziehen, wenn die Banken nachweisen, dass sie die entsprechenden Due-Diligence-Vorschriften eingehalten haben. Wird die geübte „Due Diligence“ für unzureichend befunden, würde den betreffenden Instituten die künftige Anlage in solche Instrumente untersagt.

5.3. Offenlegung von Verbriefungsrisiken

Die Offenlegungsvorschriften würden in verschiedenen Bereichen verschärft, etwa bei Verbriefungspositionen im Handelsbuch und beim Sponsoring von außerbilanziellen Zweckgesellschaften.

Diese Änderungen werden dafür sorgen, dass die Anleger das Risikoprofil der Banken besser einschätzen können, und werden den Banken auch mehr Anreize für ein besseres Risikomanagement geben, da sie andernfalls von den Marktteilnehmern abgestraft werden könnten. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand für den EU-Bankensektor wird auf 1,3 Mio. EUR jährlich geschätzt und dürfte vorwiegend die größeren Instituten mit fortschrittlichem Risikomanagement treffen.

5.4. Überprüfung der Vergütungspolitik im Rahmen der Aufsicht

Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden Kreditinstitute und Wertpapierfirmen gesetzlich zu einer Vergütungspolitik verpflichtet, die mit einem wirksamen Risikomanagement zu vereinbaren ist. Die einschlägigen Grundsätze sollen in der Eigenkapitalrichtlinie verankert werden, werden sich aber eng an die Grundsätze der Empfehlung zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor anlehnen. Bei der praktischen Anwendung dieser bindenden Vorschrift werden auch die vom CEBS erarbeiteten Leitlinien für eine solide Vergütung eine große Rolle spielen. Alle nationalen Aufsichtsbehörden werden finanzielle und andere Sanktionen gegen Firmen verhängen dürfen, die nicht nachweisen können, dass sie die einschlägigen Grundsätze in einer ihrer internen Struktur und ihrem Geschäftsmodell angemessenen Weise anwenden.

Indem die einschlägigen Grundsätze der Empfehlung verbindlich werden, wird ihre Einhaltung auf Firmenebene zunehmen; daher ist nicht auszuschließen, dass auf Sektorebene bei der Anwerbung bzw. Bindung von Fachkräften Auswirkungen spürbar werden, die sich auf kurze Sicht negativ auf die internationale Wettbewerbsposition der EU-Firmen auswirken könnten. Jedoch ist unbedingt hervorzuheben, dass eine wirkungsvollere Umsetzung der einschlägigen Empfehlungsgrundsätze der Branche durch ein erfolgreicherer Risikomanagement mit Sicherheit auch langfristigen Nutzen und - was noch wichtiger ist - weiterreichende Vorteile in Form eines stabileren und weniger prozyklischen Finanzsystems bringen wird.

5.5. Gesamtwirkung der vorgeschlagenen Änderungen

Durch Abschreibungen europäischer Banken infolge der aktuellen Krise könnten Verluste in Höhe von schätzungsweise 1,4 Bio. USD entstehen. Zu schultern haben diese Verluste und ihre realwirtschaftlichen Folgen - in unterschiedlichem Maße - die verschiedenen Interessengruppen, von den Aktionären der Finanzinstitute bis hin zu den Steuerzahlern. Angesichts der gewonnenen Erfahrungen ist es unverzichtbar, dass bestimmte Aspekte der Bankenregulierung überarbeitet werden, damit es künftig nicht ohne weiteres wieder zu Verlusten in dieser Größenordnung kommen kann. Diese Risikobegrenzung ist der größte und greifbarste Nutzen (bzw. Einsparungseffekt) der vorgeschlagenen Änderungen und geht weit über die damit verbundenen Kosten hinaus.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen den CRD-Rahmen belastbarer machen, Anreize für ein wirksameres Risikomanagement setzen und zu angemesseneren und weniger volatilen Eigenkapitalanforderungen für die Banken sowie einer besseren Offenlegung von Bankrisiken gegenüber den Marktteilnehmern führen. Für die verschiedenen Interessengruppen und das System insgesamt brächte der Vorschlag folgenden Vorteile:

- Verbesserungen am Eigenkapitalrahmen - in Form adäquaterer und weniger zyklischer Eigenkapitalanforderungen und strengerer Offenlegungspflichten - dürften die richtigen Anreize für den EU-Bankensektor setzen, damit er sowohl sein Risikomanagement als auch die internen Systeme und Verfahren für Unternehmensführung und Kontrolle verbessert. Dadurch würde nicht nur die langfristige Lebensfähigkeit der EU-Banken, sondern auf lange Sicht auch ihre Position im internationalen Wettbewerb verbessert.
- Die vorgeschlagenen Änderungen werden die Überwachung der Risiken von Finanzinstituten durch die Aufsichtsbehörden wirkungsvoller machen, indem sie mehr Rechtssicherheit darüber schaffen, welche Verpflichtungen die Banken beim Umgang mit Risiken aus einer verfehlten Vergütungspolitik haben; indem sie Aufsichtsarbitrage, bei der die Banken zwischen Anlage- und Handelsbuch die jeweils geringere Kapitalanforderung auswählen können, unmöglich machen und indem sie die Regelungen für Verbriefungspositionen im Anlagebuch der Banken straffen.
- Der Schutz der Bankgläubiger einschließlich der Einleger wird verbessert, da das Bankausfallrisiko durch den wirksameren Rahmen und dessen Überwachung sinkt.
- Kreditnehmer einschließlich KMU werden davon profitieren, dass die Finanzierungstätigkeit der Banken nicht mehr so zyklisch verläuft, und sie so rentable und für Wirtschaftswachstum und Wohlstand unerlässliche Projekte durchführen können.
- Und vor allem: Indem die Adäquanz der Eigenkapitalvorschriften verbessert und ihre Prozyklik verringert wird und indem das EU-Bankensystem mehr Anreize für das richtige Risikomanagement erhält, werden die vorgeschlagenen Änderungen die Finanzstabilität erhöhen und allzu prozyklische Wirkungen der Bankenregulierung dämpfen, wodurch den zahlreichen gesellschaftlichen Interessengruppen, unter anderem den Beschäftigten im Bankensektor (durch die größere finanzielle Solidität ihrer Arbeitgeber), den privaten Haushalten (z.B. durch die geringere Konjunkturabhängigkeit der Kreditverfügbarkeit und die Rückkehr des Vertrauens in die Banken) und den Steuerzahlern (durch die künftig geringere Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen), indirekt erheblicher Nutzen entsteht.

Die Gesamtwirkung auf die Folgekosten für die Branche dürfte sich vor allem aus den Kosten für das Kapital ergeben, das beschafft werden muss, um die neuen Vorgaben zu erfüllen. Die Auswirkungen könnten sich teilweise dadurch verringern, dass die Banken entweder aufgrund ihrer eigenen Eigenkapitalplanung oder aufgrund der Vorgaben von Ratingagenturen mehr Eigenkapital vorhalten als derzeit vorgeschrieben und somit schon über gewisse Eigenkapitalpuffer verfügen.

Der Zeitpunkt der Einführung von Änderungen, die sich unmittelbar auf die Höhe des von den Banken vorzuhaltenden Eigenkapitals auswirken, muss sorgfältig geplant werden, um ungewollte Folgen für die Kreditversorgung und somit die Realwirtschaft zu vermeiden bzw. kurzfristig abzufedern.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Es wird erwartet, dass die vorgeschlagenen Änderungen 2011 in Kraft treten. Sie stehen in engem Zusammenhang mit anderen Vorschriften der Eigenkapitalrichtlinie, die bereits seit 2007-2008 gelten bzw. nach den Änderungen in Kraft treten werden, die Rat und Europäisches Parlament 2009 bereits verabschiedet haben oder die die Kommission im späteren Verlauf von 2009 beschließen wird.

Die Beurteilung der Fortschritte bei der Erreichung einzelner Ziele wird durch die Mitwirkung der Kommission an der Arbeitsgruppe des Baseler Ausschuss und an der

gemeinsamen Taskforce der EZB und des CEBS zu den Auswirkungen des neuen Eigenkapitalrahmens, die die Dynamik der Eigenkapitalpositionen im Rahmen von Basel II weltweit bzw. in der EU überwachen, erleichtert.