

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“

KOM(2011) 452 endg. — 2011/0002 (COD)

(2012/C 68/07)

Berichterstatter: **Peter MORGAN**

Der Rat beschloss am 30. November 2011 und das Parlament am 17. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“

KOM(2011) 452 endgültig — 2011/0202 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Dezember 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 477. Plenartagung am 18./19. Januar 2012 (Sitzung vom 18. Januar) mit 179 gegen 2 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) ⁽¹⁾ und das ihr zugrundeliegende Basel-III-Abkommen im Großen und Ganzen. Allerdings wird CRD IV zu höheren Bankkosten führen, und dies ist für die Unternehmen in der EU, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), ein wichtiger Gesichtspunkt. Das Baseler Regelwerk ist für international tätige Banken konzipiert, die sich alle an dieses Regelwerk halten sollten.

1.2 Die EU-Eigenkapitalrichtlinien galten schon immer für alle Banken, was aufgrund der Bedeutung regionaler Banken und Nichtaktienbanken für die Unterstützung der Wirtschaft wichtig ist. KMU sind stark abhängig von Bankkrediten, und deshalb sollte darauf geachtet werden, dass europäische KMU nicht durch zusätzliche Kosten gegenüber ihren Wettbewerbern benachteiligt werden. Der EWSA fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, die Weiterentwicklung von ethischen Banken und Beteiligungsbanken zu fördern ⁽²⁾.

1.3 Die von der Kommission durchgeführte Folgenabschätzung kommt zu dem Schluss, dass KMU durch die neuen Kapitalanforderungen nicht besonders benachteiligt werden. Der Ausschuss hegt diesbezüglich aber Zweifel und legt der Kommission nahe, die Entwicklung der Kreditvergabe der Banken und die Bankgebühren für KMU genau zu überwachen. Außerdem tritt der EWSA dafür ein, dass die Überprüfung des Risikoratings für KMU-Kredite von der Kommission durchgeführt wird.

1.4 Der neue Rahmen umfasst Elemente sowohl der Mikro- als auch der Makroaufsicht. In puncto Mikroaufsicht ist mehr

und hochwertigeres Kapital, eine bessere Risikodeckung, die Einführung einer Höchstverschuldungsquote als Schutzschild gegen ein risikobasiertes System sowie ein neuer Ansatz für Liquidität aufzuführen. Was die Makroaufsicht betrifft, werden in CRD IV der Aufbau von Kapitalreserven in guten Zeiten, auf die in Krisenzeiten zurückgegriffen werden kann, sowie weitere Maßnahmen bezüglich systemischer Risiken und Vernetzung vorgeschrieben. Im Vorschlag werden all die in der Bankenkrise aufgeworfenen und vom EWSA in seiner früheren Stellungnahme zu CRD III aufgezeigten Probleme zumindest theoretisch angegangen ⁽³⁾.

1.5 Schließlich hängt die Wirkung der Rechtsvorschrift von ihrer Umsetzung und den beteiligten Akteuren ab. Die Bankenkrise kennt nicht nur eine einzige Ursache, alle Akteure tragen Mitschuld. In vielen Banken haben sicherlich die für die Verwaltung verantwortlichen Direktoren Fehler gemacht, aber Fehler machten auch die gesetzlichen Abschlussprüfer, die Ratingagenturen, institutionellen Anleger und Analysten, die nationalen Regulierungsstellen und Aufsichtsbehörden, die Zentralbanken, Finanzministerien und Politiker, während Wirtschaftswissenschaftler und Kommentatoren in den Medien die Entwicklung ebenso wenig erkennen konnten. Der EWSA möchte gerne glauben, dass die Akteure aus der letzten Krise gelernt haben. Aber die Art und Weise, wie mit der Staatsschuldenkrise umgegangen wird, spricht nicht dafür. In einigen Fällen wurde die Frage der Rekapitalisierung der Banken nicht angegangen, Stresstests konnten nicht überzeugen (Dexia), Abschlussprüfer verlangten keine rigorosen Maßnahmen gegen die Abschreibung von Staatsschulden, wohingegen Politiker dafür verantwortlich sind, dass die Krise außer Kontrolle geriet, weil sie wirtschaftliche Probleme mit politischen Mitteln lösen wollten.

1.6 Das Gegengewicht zur neuen Verordnung muss die Durchführung von Regelungen für die Erholung und die Sanierung sein, die auf Instrumenten wie z.B. Abwicklungsplänen

⁽¹⁾ ABl. L 329 vom 14.12.2010, S. 3-35; Stellungnahme des EWSA: ABl. C 339 vom 14.12.2010, S. 24-28.

⁽²⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 33.

⁽³⁾ ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 62-65.

(*living wills*) beruhen. Während die Staaten weiterhin für kleinere Einlagen bürgen, muss das moralische Risiko (*moral hazard*) infolge der unbegrenzten staatlichen Unterstützung für insolvente Banken beseitigt werden. Wenn die Lage eindeutig genug ist, müssen Investoren, Kreditgeber und Direktoren unmittelbar für die künftige wirtschaftliche Gesundheit eines jeden Kreditinstituts verantwortlich sein.

1.7 Die EU-Staats- und Regierungschefs kamen in ihrem Euro-Rettungsplan vom 26. Oktober 2011 zur Wiederherstellung der Stabilität und des Vertrauens in die Märkte überein, einigen Banken die Verpflichtung aufzuerlegen, bis Juni 2012 über eine Eigenkapitalquote von 9 % Kapital höchster Güte zu verfügen, die einen außergewöhnlichen und vorübergehenden Kapitalpuffer zur Absicherung gegen Risikopositionen von Staatsanleihen beinhaltet. Dies wurde notwendig, da der Verordnungsvorschlag für die neuen Eigenkapitalanforderungen einen Übergangszeitraum von mehreren Jahren vorsah. Infolge dieser Anordnung werden einige Banken große Schwierigkeiten haben, sich frisches Kapital zu beschaffen. Nicht zuletzt, weil sie auch bestehende Schulden refinanzieren müssen. Dies allein ist schon ein heikles Problem, da die Finanzierungsquellen bereits im zweiten Halbjahr 2011 versiegt. Der Ausschuss anerkennt den außergewöhnlichen Charakter dieser Maßnahmen, die indes direkte Auswirkungen haben – unabhängig davon, welche Entlastungen letztlich möglich sind.

1.7.1 Sollten diese Kapitalanforderungen in Kraft treten, könnten sie schwerwiegende Auswirkungen auf kleinere und lokale Banken haben, die in der Regel aufgeschlossener für KMU und Kleinunternehmen sind als internationale Banken. Durch Schwierigkeiten der kleineren Banken bei der Beschaffung frischen Kapitals wird der Zugang zu Finanzierungen für KMU erschwert.

1.8 Diese *Anordnung* führt bei einem Anhalten der gegenwärtigen Finanzierungskrise zu zwei größeren Problemen: Banken, die kurzfristig kein neues Kernkapital aufnehmen wollen oder können – ein Vorgang, der die Verwässerung der bestehenden Aktienanteile zur Folge haben kann –, können die Bilanz reduzieren: Dafür verringern sie ihre buchmäßigen Darlehensforderungen, um sie auf die Kapitalreserven abzustimmen. In einer Zeit, in der alle Mitgliedstaaten die Konjunktur zu beleben suchen, wäre ein Abzug von Bankkrediten katastrophal. Um dies zu verhindern, sollten die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen versuchen, mit dem Bankensektor zusammenzuarbeiten, anstatt ihn ständig zu konfrontieren. Sie sollten bestrebt sein, mit entsprechenden Maßnahmen alternative Finanzierungsmöglichkeiten für KMU zu fördern, zum Beispiel mit Beteiligungsbanken, wie sie bereits in einer früheren Stellungnahme des EWSA ⁽⁴⁾ angesprochen wurden.

1.9 Das zweite Problem betrifft die Banken, die zusätzliches Eigenkapital auf den Märkten aufnehmen. Das verfügbare Kapital stammt großteils aus Staatsfonds und Banken in Asien und Nahost. Es besteht die reale Gefahr, dass den EU-Mitgliedstaaten die Kontrolle über das Eigentum des EU-Bankensystems entgleitet.

1.10 Als besonderes Problem trat während der Staatsschuldenkrise deutlich zutage, dass Staatsschulden – entgegen den

Leitlinien der Baseler Vereinbarungen und den verschiedenen Eigenkapitalrichtlinien – eindeutig nicht risikolos sind. Dies ist eine gravierende Schwachstelle der Bestimmungen der Verordnung zur Kapitalqualität mit weitreichenden Auswirkungen für die Banken, die durch die Vorschriften gezwungen waren, staatliche Schuldtitel aufzukaufen. Die Regulierungsbehörden müssen ihre Praxis überdenken, für Staatsschulden automatisch ein Rating als „risikolos“ zugrunde zu legen und die Banken müssen ihr internes Risikomanagement überprüfen.

1.11 Der kumulative Effekt von CRD II, III und IV auf Kapital, Liquidität und Hebelwirkung, die kommenden Abwicklungsordnungen und das wachsende Interesse für die Vorschläge Paul Volckers zur Beschränkung des Eigenhandels der Banken und für die Entkoppelung des traditionellen Bankgeschäfts vom Investment-Banking bedeuten aller Voraussicht nach, dass das in den letzten zehn Jahren von den Großbanken angewandte profitable Geschäftsmodell auf die durch Sparzwänge und Kapitalknappheit gekennzeichneten Umstände angepasst werden muss. Es liegt im Interesse aller Beteiligten – Schuldner und Gläubiger, Arbeitnehmer und Investoren – sowie der gesamten Gesellschaft, dass die Banken ein neues Geschäftsmodell für die kommenden Jahre entwickeln können, das sicherlich weniger profitabel, aber hoffentlich nachhaltiger sein wird.

1.12 Nach Auffassung des EWSA müssen neue Geschäftsmodelle ethischen Grundsätzen entsprechen und nachhaltig sein. Die Kundenbeziehungen müssen verbessert werden, Geschäftspraktiken strikten ethischen Grundsätzen entsprechen und die Vergütungsstrukturen müssen überarbeitet werden. Alle Akteure tragen Mitschuld an der Entwicklung der Krise. Sie müssen sich nun alle zusammenschließen, um neue Kreditinstitute aufzubauen, die die Wirtschaft der EU in dem kommenden schwierigen Jahrzehnt unterstützen können.

2. Einleitung

2.1 Die EU-Eigenkapitalrichtlinien sollen den regulatorischen Rahmen für den Binnenmarkt der Banken bilden. Dabei werden die Baseler Vereinbarungen in EU-Rechtsvorschriften überführt. Der 1975 gegründete Baseler Ausschuss beschloss im Jahr 1988, ein als Baseler Eigenkapitalvereinbarung bezeichnetes Kapitalmesssystem einzuführen. Mit diesem System wurde ein Rahmen für die Messung von Kreditrisiken aufgestellt. Die EU überführte die Vereinbarung in ihre erste Eigenkapitalrichtlinie (CRD) ⁽⁵⁾ über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten vom März 1993.

2.2 Eine zweite Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) wurde 2004 veröffentlicht. Die EU führte sie in eine im Juni 2006 angenommene neue CRD über, die im Dezember 2006 in Kraft getreten ist. Der EWSA hatte seine Stellungnahme ⁽⁶⁾ zur vorgeschlagenen CRD auf seiner Plenartagung im März 2005 verabschiedet.

2.3 Die Kommission nahm einen Vorschlag über zentrale Änderungen der CRD im Oktober 2008 an (CRD II). Diese Überprüfung der CRD war zum Teil eine Antwort auf die Empfehlungen des Forums für Finanzmarktstabilität (FSF) der G7 und auf die Marktkrise. Der Text wurde im Juli 2009 veröffentlicht und sollte im Dezember 2010 in Kraft treten.

⁽⁴⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 33.

⁽⁵⁾ ABl. L 141 vom 11.6.1993, S. 1–26.

⁽⁶⁾ ABl. C 234 vom 22.9.2005, S. 8–13.

2.4 Im Einklang mit der parallelen Arbeit des Baseler Ausschusses führte die Kommission Konsultationen durch und legte (im Juli 2009) Vorschläge zu Änderungen in den Bereichen Handelsbuch, Weiterverbriefungen und Gehälter von Bankmanagern als Teil des CRD III-Pakets vor. Der EWSA verabschiedete seine diesbezügliche Stellungnahme (7) auf der Plenartagung im Januar 2010.

2.5 Die dritte Baseler Vereinbarung wurde als Antwort auf die Finanzkrise im Dezember 2010 veröffentlicht. Die vorgeschlagenen Kapital- und Liquiditätspuffer waren um ein Vielfaches höher als zuvor. Durch Basel III werden die Banken dazu verpflichtet, 4,5 % (gegenüber 2 % laut Basel II) hartes Kernkapital und 6 % (gegenüber 4 % laut Basel II) Eigenkapital der Klasse I aus risikogewichteten Aktiva zu halten. Außerdem hat Basel III zusätzliche Kapitalerhaltungspolster eingeführt: (i) ein obligatorisches Kapitalerhaltungspolster von 2,5 % und (ii) ein antizyklisches Kapitalpolster, das nationalen Entscheidungsinstanzen gestattet, in Phasen exzessiven Kreditwachstums ein weiteres Kapitalpolster von bis zu 2,5 % festzusetzen. Des Weiteren werden durch Basel III eine Höchstverschuldungsquote von mindestens 3 % des Kernkapitals und zwei obligatorische Liquiditätsquoten eingeführt. Die Mindestliquiditätsquote verpflichtet eine Bank dazu, ausreichend erstklassige liquide Aktiva zu halten, um alle Nettoabflüsse über einen 30-tägigen Zeithorizont auszugleichen. Weiterhin sieht die strukturelle Liquiditätsquote vor, einen verfügbaren Betrag an stabiler Finanzierung bereitzustellen, der den notwendigen Betrag an stabiler Finanzierung über einen Stresszeitraum von einem Jahr überschreitet. Die Vorschläge zur Umsetzung von Basel III in die CRD IV wurden im Juli 2011 veröffentlicht und bilden die Grundlage der vorliegenden Stellungnahme.

3. Zusammenfassung des Vorschlags

3.1 Die Europäische Kommission hat Vorschläge vorgelegt, um das Verhalten der 8 000 in der EU tätigen Banken zu ändern. Das übergreifende Ziel des Vorschlags liegt darin, den EU-Bankensektors krisenfester zu machen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Banken weiterhin wirtschaftliche Aktivitäten und Wachstum finanzieren. Die Kommissionsvorschläge verfolgen drei konkrete Ziele.

- Mit dem Vorschlag werden die Banken verpflichtet, mehr und hochwertigeres Kapital zu halten, um künftige Krisenschocks aus eigener Kraft überstehen zu können. Institute gerieten mit einer sowohl in puncto Quantität als auch Qualität unzureichenden Kapitalausstattung in die letzte Krise, was zu beispiellosen Hilfsmaßnahmen durch staatliche Stellen führte. Die Kommission passt mit diesem Vorschlag die auf der Ebene der G20-Staaten vereinbarten internationalen Standards für das Eigenkapital von Banken (bekannt als Basel III) auf die EU an. Europa wird in dieser Frage eine Vorreiterrolle spielen und diese Bestimmungen auf über 8 000 Banken anwenden, die für 53 % des weltweit verwalteten Vermögens stehen.
- Die Kommission möchte auch einen neuen Steuerungsrahmen schaffen, in dem Aufsichtsbehörden neue Befugnisse zur strengeren Überwachung von Banken und zur

Ergreifung von Maßnahmen erhalten, z.B. zur Verringerung von Krediten, wenn diese sich zu einer Blase auszuwachsen drohen.

- Die Kommission schlägt vor, durch die Zusammenfassung aller Rechtsvorschriften für diesen Bereich ein einheitliches Regelwerk für die Regulierung der Banken zu schaffen. Dadurch wird sowohl die Transparenz als auch die Rechtsdurchsetzung verbessert.

3.2 Der Vorschlag besteht aus zwei Teilen: Einer Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und einer Verordnung über die Ausübung der Tätigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen. Beide Rechtsinstrumente bilden ein Paket, das zusammen betrachtet werden sollte. Aus der dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung geht hervor, dass die Gefahr systemischer Banken Krisen durch die Reform erheblich gesenkt wird.

3.3 Die Verordnung enthält detaillierte Aufsichtsanforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und betrifft folgende Bereiche:

- Eigenkapital: Mit dem Vorschlag der Kommission werden die erforderlichen Eigenmittel, über die die Banken verfügen müssen, heraufgesetzt und höhere Anforderungen an die Qualität dieser Mittel gestellt. Außerdem werden die Abzüge von Eigenmitteln harmonisiert, um den Nettobetrag des regulatorischen Eigenkapitals zu ermitteln, das nach dem Vorsichtsprinzip für Aufsichtszwecke anerkannt werden kann.
- Liquidität: Zur Erhöhung der kurzfristigen Widerstandsfähigkeit des Liquiditätsrisikoprofils der Finanzinstitute schlägt die Kommission die Einführung einer Mindestliquiditätsquote (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) vor. Die genaue Zusammensetzung und Kalibrierung dieser Quote wird nach Ablauf eines Beobachtungs- und Prüfungszeitraums im Jahr 2015 festgelegt.
- Höchstverschuldungsquote: Um eine ausufernde Verschuldung in den Bilanzen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen zu verhindern, schlägt die Kommission vor, dass eine Höchstverschuldungsquote der aufsichtlichen Überprüfung unterliegen sollte. Die Auswirkungen einer Höchstverschuldungsquote werden genau überwacht, bevor sie möglicherweise am 1. Januar 2018 verbindlich vorgeschrieben wird.
- Gegenparteausfallrisiko: Im Einklang mit der Politik der Kommission in Bezug auf OTC-Derivate (außerbörslich gehandelte Derivate) werden Veränderungen vorgenommen, um die Banken dazu anzuregen, für OTC-Derivate ein Clearing über eine ZGP (zentrale Gegenpartei) vorzunehmen.
- Einheitliches Regelwerk: Im Zuge der Finanzkrise sind die Gefahren voneinander abweichender einzelstaatlicher Vorschriften deutlich geworden. Der Binnenmarkt kommt nicht ohne ein einheitliches Regelwerk aus. Die Verordnung ist unmittelbar gültig, ohne vorher in nationales Recht umgesetzt werden zu müssen, und beseitigt somit eine Quelle solcher Abweichungen. Ferner werden mit der Verordnung einheitliche Eigenkapitalvorschriften festgelegt.

(7) ABl. C 339 vom 14.12.2010, S. 24–28.

3.4 Die Richtlinie umfasst Bereiche, die Gegenstand der geltenden Eigenkapitalrichtlinie sind und in denen EU-Bestimmungen von den Mitgliedstaaten ihrem jeweiligen Regelungsumfeld entsprechend umgesetzt werden müssen, wie z.B. Zugangsbestimmungen für die Aufnahme und Ausübung von Bankgeschäften, Bedingungen für die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit der Banken sowie Bestimmung der zuständigen Stellen und der Grundsätze für die Bankenaufsicht. Die Richtlinie beinhaltet folgende neue Aspekte:

- Stärkung der Governance: Mit dem Vorschlag werden die Anforderungen an Corporate-Governance-Regelungen und -verfahren verschärft und neue Bestimmungen eingeführt, mit denen die Wirksamkeit der Risikouberwachung durch die Leitungsgremien erhöht, der Status der Risikomanagement-Funktion verbessert und eine wirksame Überwachung der Risikobeherrschung durch die Aufsichtsbehörden gewährleistet werden sollen.
- Sanktionen: Für den Fall eines Verstoßes gegen die EU-Vorschriften durch ein Institut ist im Vorschlag vorgesehen, dass alle Aufsichtsbehörden Sanktionen verhängen können, die abschreckend, aber auch wirksam und verhältnismäßig sind – z.B. in Form von Verwaltungsgeldstrafen in Höhe von bis zu 10 % des gesamten Jahresumsatzes des betreffenden Instituts oder in Form vorübergehender Tätigkeitsverbote für Mitglieder des Leitungsorgans des Instituts.
- Kapitalpuffer: Zusätzlich zu den Mindesteigenkapitalanforderungen werden zwei Arten von Kapitalpuffer eingeführt: ein Kapitalerhaltungspuffer, der in gleichem Maße für alle Banken in der EU gilt, und ein auf einzelstaatlicher Ebene festzulegender antizyklischer Kapitalpuffer.
- Verstärkte Aufsicht: Die Kommission schlägt vor, die Aufsicht zu verschärfen, indem zur Auflage gemacht wird, dass für jedes beaufsichtigte Institut auf der Grundlage einer Risikobewertung einmal im Jahr ein Aufsichtsplan ausgearbeitet wird, dass stärker und systematischer auf Vor-Ort-Aufsichtsprüfungen zurückgegriffen wird, dass solide Standards aufgestellt werden und die Bewertungen der Aufsichtsbehörden eingehender und zukunftsgerichteter werden.

3.5 Schließlich soll mit dem Vorschlag erreicht werden, dass sich die Kreditinstitute in Zukunft möglichst wenig auf externe Ratings verlassen, indem vorgeschrieben wird, dass a) alle Anlageentscheidungen einer Bank nicht nur auf der Grundlage von Ratings, sondern auch aufgrund einer eigenen internen Bewertung der Kreditwürdigkeit getroffen werden, und dass b) Banken, die in einem bestimmten Portfolio über eine wesentliche Anzahl an Forderungen verfügen, für dieses Portfolio interne Ratings entwickeln, anstatt sich bei der Berechnung ihrer Eigenkapitalanforderungen auf externe Ratings zu verlassen.

3.6 Nach Einschätzung der Kommission

- wird der Vorschlag dazu führen, dass sich die risikogewichteten Aktiva großer Kreditinstitute um 24,5 % und die kleiner Kreditinstitute um 4,1 % erhöhen;

- dürften sich die aufgrund der neuen Anforderungen und des Kapitalerhaltungspuffers erforderlichen neuen Eigenmittel bis 2015 auf 84 Mrd. EUR und bis 2019 auf 460 Mrd. EUR belaufen.

4. Standpunkt des EWSA

4.1 Der EWSA ist nicht zu der Richtlinie befasst worden. Daher beschränkt sich die Stellungnahme des Ausschusses – von zwei Ausnahmen abgesehen – auf die Verordnung.

4.2 Die Eigenkapitalrichtlinie IV (CRD IV) ist für die Eigenkapitalregulierung ein großer Schritt nach vorn. Mit diesem Rechtsinstrument werden die Aufsichtsanforderungen beträchtlich angehoben sowie gewährleistet, dass das regulatorische Eigenkapital die Verluste tatsächlich ausgleichen kann. Darüber hinaus wird zur Vermeidung einiger riskanter Geschäfte beigetragen, für die im Regelungsumfeld vor der Krise viel zu wenig Eigenkapital erforderlich war. Allgemein ist sowohl während der Krise als auch in der Zeit danach deutlich geworden, dass zu wenig qualitativ hochwertiges Kapital und eine zu geringe Liquidität erhebliche wirtschaftliche Kosten für die Gesellschaft verursachen, wenn die Banken in Probleme geraten. Diese Schwachstelle muss behoben werden. Der EWSA unterstützt zwar den allgemeinen Ansatz der Richtlinie, möchte aber in dieser Stellungnahme einige Vorbehalte zum Ausdruck bringen.

4.3 Banken müssen über ausreichende liquide Aktiva verfügen, um eventuelle Liquiditätsprobleme ausgleichen zu können, ohne auf die Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen zu sein. Nur in Extremfällen sollte die Zentralbank erwägen, als Kreditgeber letzter Instanz zu fungieren. Daher erfüllt die Mindestliquiditätsquote (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR) eine sinnvolle Aufgabe. Auch müssen die Banken die Laufzeitinkongruenz in ihren Bilanzen beschränken. Die Finanzierung sehr langfristiger Forderungen über sehr kurzfristige Verbindlichkeiten birgt Risiken nicht nur für die Banken selbst, sondern auch für die Volkswirtschaft insgesamt. Daher unterstützt der EWSA den Vorschlag, zu gegebener Zeit eine strukturelle Liquiditätsquote (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR) zu konzipieren und einzuführen.

4.4 Allerdings müssen die Liquiditätsanforderungen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden, wenn schwere Störungen im Bankensektor vermieden werden sollen. Der EWSA stellt erfreut fest, dass die Vorschläge die notwendige Flexibilität erlauben, um nachträgliche Änderungen bezüglich der strukturellen Liquiditätsquote oder der Mindestliquiditätsquote vornehmen zu können und so den Erfahrungen der Aufsichtsbehörden hinsichtlich ihrer Wirkung Rechnung zu tragen. Das traditionelle Bankengeschäft besteht in der Fristentransformation, d.h. in der Aufnahme kurzfristiger Mittel und der Gewährung langfristiger Darlehen. Eine zu starke Regulierung in diesem Bereich hätte negative Folgen für die Wirtschaft. Der EWSA steht dem Konzept laufzeitkongruenter Bankenbilanzen skeptisch gegenüber.

4.5 Die Funktionsweise des Finanzsystems beinhaltet ein prozyklisches Element. Risiken werden in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs tendenziell unterschätzt und in Krisenzeiten überbewertet. Doch die Krise, die durch die Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers ausgelöst wurde, hat gezeigt, welch extremes Ausmaß Fluktuationen annehmen können. Der

EWSA begrüßt, dass zusätzlich zu den Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen der Verordnung mit der Richtlinie auch ein Kapitalerhaltungspuffer und ein antizyklischer Kapitalpuffer eingeführt werden sollen. Die langfristige finanzielle Stabilität dürfte dadurch verstärkt werden, was wiederum das Wirtschaftswachstum unterstützen dürfte.

4.5.1 Allerdings kann die Anwendung der Baseler Vereinbarungen auf alle Banken, ob sie systemische Bedeutung haben oder nicht, eine erhebliche Belastung für kleinere lokale Banken sein. Der Ausschuss fordert die Kommission, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass Kapitalpuffer für kleinere Banken an die Geschäftsmodelle dieser Banken angepasst werden.

4.6 Wie die Eigenkapitalanforderungen berechnet werden, hängt von den jeweils angewandten Rechnungslegungsvorschriften ab. Im Zuge seiner Untersuchungen zur Rolle der gesetzlichen Abschlussprüfer in der Finanzkrise gelangte das britische Oberhaus zu dem Schluss, dass die Anwendung der internationalen Finanzberichterstattungsnormen (*International Financial Reporting Standards* – IFRS) ein materielles Hindernis für die Richtigkeit von Bankbilanzen sei. In den letzten Monaten wurde deutlich, dass die Staatsverschuldung auf den Märkten von den Banken in einem oder mehreren Mitgliedstaaten in Berichten für die Anteilseigner verschwiegen wurde, was zu einer uneinheitlichen Anwendung der IFRS geführt hat. Da die IFRS ein auf Grundsätzen beruhendes System darstellen, drängt der EWSA die Kommission, mit den für die Rechnungslegungsstandards zuständigen Stellen, den Rechnungsprüfern und den Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass harmonisierte Vorschriften für eine angemessene Eigenkapitalausstattung durch harmonisierte und korrekte Rechnungslegungspraktiken flankiert werden. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) sollte dabei eine wichtige Koordinierungsfunktion haben. Das ist die Grundvoraussetzung für eine harmonisierte Umsetzung des neuen aufsichtsrechtlichen Regelungsrahmens.

4.7 Die Kommission geht natürlich davon aus, dass der Erfolg der CRD IV daran zu messen sein wird, wie sich die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften in künftigen Finanzkrisen auswirken werden. Der EWSA ist sich des Ausmaßes der aktuellen Wirtschaftskrise in der EU bewusst und hofft, dass in dem neuen Rechtsrahmen keinerlei Beschränkungen für Kredite für die Wirtschaft oder für die Gewährung von Ausfuhrkrediten bzw. für die Handelsfinanzierung vorgesehen sind. Wenn die Banken die vorgeschriebenen Eigenkapital- und Liquiditätsquoten nur einhalten können, indem sie ihre Bilanzen reduzieren oder die Kreditvergabe einschränken, dann ist die Verordnung zum Scheitern verurteilt. Ein solches Scheitern wäre nicht hinnehmbar. Der EWSA ist von der bereits vorgenommenen Folgenabschätzung nicht überzeugt und fordert eine eingehendere Bewertung. Er schlägt vor, die Verfügbarkeit von Krediten - etwa durch eine Beobachtungsstelle unter Beteiligung des EWSA - laufend zu überwachen, bis der Fahrplan der CRD IV im Jahr 2019 ausgelaufen und die Strategie Europa 2020 (die auf die Unterstützung durch die Banken angewiesen ist) beendet ist.

4.8 Liegen die Gründe für eine möglichst weitgehende Harmonisierung zwar klar auf der Hand, könnten die Wirtschaftskrise und der erforderliche Kreditfluss daher eine feine

Abstimmung beider Quoten und der Zeitpläne erforderlich machen, wenn die Leistungsfähigkeit und Erholung der Wirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren optimiert werden sollen.

4.9 Das in der Verordnung vorgeschlagene erforderliche Gesamtkapital beträgt 8 %. Dies umfasst eine harte Kernkapitalquote von mindestens 4,5 %, eine zusätzliche Kernkapitalquote (Tier-1) von 1,5 % und eine Ergänzungskapitalquote (Tier-2) von 2 %. Zusätzlich beträgt der Kapitalerhaltungspuffer 2,5 % (Kernkapital Tier-1). Nach Umsetzung aller Änderungen bis 2019 werden das erforderliche Gesamtkapital und der Kapitalerhaltungspuffer zusammen 10,5 % ausmachen. Die Verordnung erfordert eine möglichst weitgehende Harmonisierung, d.h. homogene aufsichtsrechtliche Eigenkapitalanforderungen in der gesamten Europäischen Union auf der Grundlage eines wirklich einheitlichen Regelwerks. Dahinter steht die Überlegung, dass unangemessene und nicht aufeinander abgestimmte strengere Anforderungen in einzelnen Mitgliedstaaten dazu führen könnten, dass die zugrundeliegenden Forderungen und Risiken auf den Schatten-Bankensektor oder von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen verlagert werden. Es ist möglich, dass einige Mitgliedstaaten, die höhere Quoten vorschlagen möchten, diese Ausrichtung vor Fertigstellung der Richtlinie anzweifeln könnten. Der EWSA würde sich gegen ein solches Vorgehen aussprechen, wenn dies negative Folgen für kleinere Banken oder die Kreditvergabe für KMU haben würde.

4.10 Das Baseler Regelwerk richtet sich an international tätige Banken. Die Eigenkapitalrichtlinien der EU gelten für alle Kreditinstitute in der EU. In dem Baseler Regelwerk beschränkt sich die Definition des Kernkapitals (Tier-1) mehr oder weniger nur auf Anteile und nicht ausgeschüttete Gewinne. Dies könnte für andere Unternehmen als Aktiengesellschaften, wie z.B. Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und Sparkassen in Europa, ein Problem darstellen. In Artikel 25 der Eigenkapitalrichtlinie III wird anerkannt, dass bei solchen Einrichtungen in puncto Kernkapital ein anderer Ansatz erforderlich ist. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die endgültigen Bestimmungen der Verordnung mit den alternativen Geschäftsmodellen solcher Einrichtungen vereinbar sind.

4.11 Auch wenn der EWSA nicht zu der Richtlinie Stellung nimmt, möchte er sich dennoch zu dem Vorschlag äußern, die Kreditinstitute dazu zu bewegen, sich weniger auf Ratings zu verlassen (siehe Ziffer 3.5 oben). In seiner im Mai 2009 verabschiedeten Stellungnahme zum Thema „Ratingagenturen“⁽⁸⁾ forderte der EWSA die Regulierungsbehörden der EU auf, sich nicht über Gebühr auf Ratings zu stützen, insbesondere angesichts der Erfahrungen mit hypothekarisch besicherten Wertpapieren, bei denen sich die Ratings als wertlos herausstellten. Daher begrüßt der EWSA den vorliegenden Vorschlag, da dieser die Nutzung externer Ratings zwar weiterhin gestattet, die Mitgliedstaaten aber sicherstellen müssen, dass die von ihnen beaufsichtigten Institute nicht ausschließlich oder automatisch auf externe Ratings vertrauen und dass sie über interne Methoden zur Bewertung der Kreditwürdigkeit verfügen. Das bedeutet außerdem, dass in dem Fall, dass die internen Verfahren eines Instituts höhere Eigenkapitalanforderungen stellen als ein externes Rating, das interne Verfahren ausschlaggebend sein sollte.

⁽⁸⁾ ABl. C 54 vom 19.2.2011, S. 37-41.

4.12 Als besonderes Problem trat während der Staatsschuldenkrise deutlich zutage, dass Staatsschulden - entgegen den Leitlinien der Baseler Vereinbarungen und den verschiedenen Eigenkapitalrichtlinien - eindeutig nicht risikolos sind. Dies ist eine gravierende Schwachstelle der Bestimmungen der Verordnung zur Kapitalqualität mit weitreichenden Auswirkungen für die Banken, die durch die Vorschriften gezwungen waren, staatliche Schuldtitel aufzukaufen. Die Regulierungsbehörden müssen ihre Praxis überdenken, für Staatsschulden automatisch ein Rating als „risikolos“ zugrunde zu legen und die Banken müssen ihr internes Risikomanagement überprüfen.

4.13 Der EWSA akzeptiert, dass die Eigenkapitalanforderungen für Kredite an KMU weiterhin bei 75 % der Norm bleiben, zweifelt aber daran, dass dies in der gegenwärtigen Lage ausreichend ist. Nach Auffassung des Ausschusses ist die Risikobereitschaft der Banken ein großes Problem für KMU. In der Vergangenheit waren die Banken bereit, für vielversprechende KMU als Partner aufzutreten und ihr Wachstum zu unterstützen. Ausfälle infolge der Finanzkrise und allgemein schwache Bankbilanzen haben dazu geführt, dass die Banken zunehmend risikoscheu geworden sind. Der EWSA schlägt vor, die Quote für KMU auf 50 % herabzusetzen, um diese Risikoscheue zu mindern. Der Ausschuss nimmt an, dass die Kommission beabsichtigt, diese Frage genauer zu prüfen.

4.14 Der EWSA fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, die Weiterentwicklung von ethischen Banken und Beteiligungsbanken zu fördern. Solche Banken haben den Belastungstest durch die Krise bestanden, und wenngleich sie gegen die Auswirkungen der Krise nicht immun sind, haben sie sicherlich ihre Widerstandsfähigkeit und ihren Wert unter Beweis gestellt. Angesichts der Belastungen des Bankensystems

können sie eine wertvolle zusätzliche Kreditquelle für KMU sein. Deshalb fordert der EWSA - wie bereits in einer früheren Stellungnahme⁽⁹⁾ vorgeschlagen - die Kommission auf, eine Richtlinie zu ethischen Banken und Beteiligungsbanken vorzulegen.

4.15 Insgesamt bedeuten die Eigenkapitalrichtlinien II, III und IV eine große Belastung für das Bankengeschäft, da der durch die Vorschriften bedingte Verwaltungsaufwand ebenso zunimmt wie die Befolgungskosten, wohingegen die Kapitalerträge und die langfristige Rentabilität abnehmen. Angesichts der Rolle der Bankenvertreter in der jüngsten Krise und vor dem Hintergrund ihrer nicht nachzuvollziehenden Vergütungsstrukturen dürften die meisten Bürgerinnen und Bürger in Europa der Ansicht sein, dass diese Leute bekommen, was sie verdient haben. Der EWSA sieht sich jedoch gezwungen, einen Vorbehalt zu äußern. Die EU kann nur gedeihen, wenn die Banken florieren. Damit sie Kredite gewähren können, müssen sie rentabel sein. Leider sind die Banken in der EU zurzeit nicht in guter Verfassung: Es ist schwer einzuschätzen, wie viel mehr Schaden die Staatsverschuldungskrise den Bilanzen und der langfristigen Rentabilität der Banken in der EU noch zufügen wird.

4.16 Unter diesen Umständen wird die endgültige Ausformulierung und darauffolgende Umsetzung des CRD IV-Pakets für den Erfolg des Projekts maßgeblich sein und insbesondere einen entscheidenden Einfluss darauf haben, inwiefern die Banken in der Lage sein werden, sowohl die erforderlichen Veränderungen einzuleiten als auch selbst wieder zu gesunden. Infolge der Staatverschuldungskrise können die Banken in verschiedenen Regionen der EU möglicherweise nicht in gleichem Tempo voranschreiten. Darauf müssen die Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden vorbereitet sein, auch wenn sich der Zeitplan für die Umsetzung bis zum Jahr 2019 erstreckt.

Brüssel, den 18. Januar 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 33.