



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2012
COM(2012) 400 final

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

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

{SWD(2012) 218 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung	3
2.	Zur Zyklizität regulatorischer Eigenkapitalanforderungen.....	4
3.	Auswirkungen der Eigenkapitalanforderungen auf die Eigenkapitalhöhe der Banken	6
4.	Auswirkung der Eigenkapitalhöhe auf die Kreditvergabe der Banken.....	8
5.	Auswirkungen des Kreditangebots auf den Wirtschaftszyklus.....	9
6.	Massnahmen gegen die Prozyklizität.....	9
6.1.	Einheitliches Regelwerk.....	10
6.2.	Antizyklische Kapitalpuffer (AKP)	10
6.3.	Leverage Ratio	10
6.4.	Ratingagenturen (CRA)	11
6.5.	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU).....	12
7.	Schlussfolgerungen	13
8.	Quellen	14

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

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

1. EINFÜHRUNG

1. Die im Rahmen der EU-Eigenkapitalrichtlinie (CRD)¹ geltenden Mindesteigenkapitalanforderungen für Banken, die auf der Basler Eigenkapitalvereinbarung „Basel II“ aufbauen, orientieren sich am Risiko. Da sich die Kredit- und Marktrisiken während eines Abschwungs erhöhen, steigen damit auch die Eigenkapitalanforderungen, die Banken erfüllen müssen, um diesen erhöhten Risiken zu entsprechen. Dies kann dazu führen, dass Banken - um die gestiegenen Anforderungen zu erfüllen - gerade dann zusätzliches Kapital aufnehmen müssen, wenn ihre Kapitaldecke durch Verluste dünner und die Kapitalbeschaffung schwierig und teuer geworden ist. Dies kann ihre Möglichkeiten, die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen, einschränken, so dass sich der Abschwung verschärft. Auf die gleiche Weise kann während eines Konjunkturaufschwungs, wenn die Preise stetig steigen und Ausfälle seltener werden, die augenscheinliche Verringerung des Risikos zu geringerem Eigenkapitalbedarf und erhöhter Kreditvergabe führen, so dass die Konjunktur weiter angekurbelt wird. Hat Regulierung eine solche Wirkung, bezeichnet man dies als „prozyklisch“.
2. Angesichts der Möglichkeit, dass die CRD zu den schon bei der Vorgängerregelung Basel I beobachteten prozyklischen Wirkungen beitragen könnte, wurde in Artikel 156² der CRD vorgesehen, dass die Europäische Kommission (Kommission) in regelmäßigen Abständen überprüfen soll, ob sich die Richtlinie *„signifikant auf den Konjunkturzyklus auswirkt“*, und sie dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre einen Bericht, gegebenenfalls zusammen mit angemessenen Abhilfemaßnahmen, vorzulegen hat.
3. Ihren ersten Bericht über die Prozyklik legte die Kommission 2010 vor. Der nun vorgelegte zweite Bericht stützt sich abermals auf eine Analyse der EZB, die mit Unterstützung der Impact Study Group (ISG) durchgeführt wurde; die ISG wurde 2011 als Nachfolgerin der Joint Task Force on the Impact of the new Capital Framework (JTFICF) gemeinsam vom Financial Stability Committee (FSC) des ESZB und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) eingesetzt. Der EZB-Bericht konzentrierte sich auf eine quantitative Analyse von IRB-Bankdaten, enthält

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 2009 geändert durch die Richtlinie 2006/111/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009.

aber auch eine kurze Erläuterung der wahrscheinlichen Prozyklik des Standard-Ansatzes, die im vorliegenden Bericht wiedergegeben wird.³

4. Die Analyse der Zusammenhänge zwischen regulatorischen Eigenkapitalanforderungen und Prozyklik der Kreditvergabe durch Banken bleibt ein komplexes Unterfangen. Wie im ersten Bericht erläutert, stellen sich dabei vor allem folgende Fragen:
 - (a) Sind Eigenkapitalanforderungen zyklisch?
 - (b) Wenn ja, wirken sich zyklische Eigenkapitalanforderungen auf die Höhe des Eigenkapitals aus, das Banken anstreben oder tatsächlich vorhalten?
 - (c) Wenn ja, wirkt sich die Höhe des angestrebten oder tatsächlich vorgehaltenen Eigenkapitals der Banken auf die Zyklik der Kreditvergabe aus?
 - (d) Wenn ja, wirkt sich eine zyklische Kreditvergabe auf den Wirtschaftszyklus aus?
5. Im Juli 2011 hat die Kommission ein Gesetzespaket zur Reform der Bankenregulierung vorgeschlagen, das eine Richtlinie (CRD IV) und eine Verordnung (CRR) umfasst. Der Vorschlag der Kommission enthält eine Reihe von Maßnahmen, die die Prozyklik dämpfen könnten. Der vorliegende Bericht schließt mit einem *Ausblick*, inwieweit diese antizyklischen Maßnahmen die prozyklischen Auswirkungen der CRD auf den Finanz- und Wirtschaftszyklus dämpfen könnten.

2. ZUR ZYKLIK REGULATORISCHER EIGENKAPITALANFORDERUNGEN

6. Die 2011 von der EZB befragten nationalen Aufsichtsbehörden stimmen darin überein, dass das aus den CRD-Anforderungen resultierende Mindesteigenkapital (MEK) risikosensibler und tendenziell zyklischer ist als nach den früheren Basel I-Anforderungen. Die erhöhte Zyklik der Eigenkapitalanforderungen wird vor allem auf die höhere Risikosensibilität des Gesamtrahmens zurückgeführt, insbesondere im Hinblick auf die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen nach IRB-Ansätzen.
7. In der quantitativen Analyse der EZB wurde geprüft, bis zu welchem Grade die Risikoeingabeparameter für IRB-Modelle, namentlich die Ausfallwahrscheinlichkeiten (PDs) und die geschätzten Verlustquoten bei Ausfall (Loss Given Default – LGDs), und die Risikopositionen mit makroökonomischen Faktoren korrelieren und inwieweit sich dies in zyklischem MEK niederschlägt. Die Erkenntnisse aus dieser Analyse sind nicht als empirische Ergebnisse, sondern als erste Hinweise zu verstehen.⁴

³ Die quantitative Bewertung der EZB beinhaltet Quartalsdaten für den Zeitraum Q4 2008 bis Q2 2011 von rund 80 Banken, die ihre Eigenkapitalanforderungen nach dem IRB-Ansatz (IRB = Internal ratings based approach) berechnen. Die qualitative Bewertung basiert auf Umfragedaten der nationalen Aufsichtsbehörden und dem Bank Lending Survey (BLS) des Eurosystems.

⁴ Es bleiben zwei primäre Vorbehalte: Die CRD wird erst seit relativ kurzer Zeit umgesetzt (Verwendung fortgeschrittener Modelle seit 2008), was die Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten für einen vollständigen Konjunkturzyklus einschränkt, so dass die Analyse von der Unterschiedlichkeit der Konjunkturphasen der einzelnen Länder abhängt; außerdem umfasst der verfügbare

8. Die EZB stellte fest, dass die PDs nicht ausgefallener Unternehmens- und Retail-Positionen bei geringerer makroökonomischer Aktivität, niedrigeren Immobilienpreisen und höherer Arbeitslosigkeit tendenziell stärker steigen, womit eine Voraussetzung für zyklische Eigenkapitalanforderungen erfüllt ist. Im Vergleich war bei den LGDs nur eine recht begrenzte zyklische Wirkung festzustellen, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass die bei den internen Modellen der Banken verwendeten LGD-Werte etwas starrer sind als die entsprechenden PDs und somit möglicherweise nicht so unmittelbar auf Veränderungen beim makroökonomischen Umfeld reagieren. Veränderungen bei den Risikopositionen im Unternehmens- bzw. Retail-Portfolio korrelierten mit verzögerten Veränderungen beim Unternehmer- und Verbrauchervertrauen (Konjunkturindikatoren), was ebenfalls Zyklizität impliziert: Bei ungünstigen Konjunkturaussichten bauen die Banken ihre Risikopositionen in diesen Portfolios ab.

Alles in allem lässt die Bewertung der Eingabeparameter für die MEK-Berechnungen auf gewisse Ausgleichseffekte zwischen zyklischen Risikoparametern wie PDs und LGDs auf der einen und zyklischen Entwicklungen bei den Risikopositionen auf der anderen Seite schließen: Bei einem Abschwung kann die Wirkung einer höheren PD durch eine Reduzierung der Risikopositionen kompensiert werden, wenn sie zusammen als Eingabegrößen in die MEK-Berechnung einfließen. Durch diese Ausgleichseffekte kann die zyklische Wirkung auf die MEK-Gesamtanforderung bis zu einem gewissen Grad unklar bzw. im Zeitverlauf sogar instabil werden, da das Anpassungstempo bei den verschiedenen Parametern und Portfolios unterschiedlich sein kann.

9. Die Schätzergebnisse für die Veränderungen bei der MEK-Gesamtanforderung auf Bankenebene weisen für die Gesamtstichprobe auf Banken- (nicht auf Portfolio-) Ebene auf keinen signifikanten Zusammenhang zwischen MEK-Veränderung und BIP-Wachstumsveränderung hin. Schränkt man die Analyse allerdings auf Gruppe-1-Banken⁵ ein, ist eine signifikante Korrelation zwischen einem Rückgang des BIP-Wachstums und einem Anstieg der MEK-Anforderung festzustellen. Dies ist ein erster Hinweis auf eine gewisse MEK-Zyklizität bei Gruppe-1-Banken.
10. Allerdings beschränkte sich der Datensatz auf IRB-Banken, so dass zahlreiche kleinere Banken der Gruppe 2 - die den Standard-Ansatz anwenden - unberücksichtigt blieben. Folglich könnte die MEK-Zyklizität auch bei Gruppe-2-Banken insgesamt durchaus signifikant sein, auch wenn hierfür aufgrund der Eingrenzung der EZB-Studie keine statistischen Belege vorliegen (siehe Abschnitt 13).
11. Es gibt Hinweise auf eine gewisse MEK-Zyklizität auf Portfolio-Ebene. Beim Spätindikator BIP-Wachstum, dem wichtigsten Indikator des Wirtschaftszyklus, besteht nur bei Gruppe-1-Banken ein signifikanter negativer Zusammenhang mit der MEK-Anforderung für das Unternehmensportfolio. Allerdings ist bei allen Banken der Stichprobe auch ein signifikanter negativer Zusammenhang zwischen dem

Stichtrobenzeitraum auch die jüngste Finanzkrise, die Verhaltensänderungen bewirkt hat und bei der politische Interventionen die allgemeinen Verhaltenszusammenhänge verzerrt haben könnten.

⁵ Eine Bank gehört zur Gruppe 1, wenn sie über Tier-1-Kapital von mehr als 3 Mrd. EUR verfügt, gut diversifiziert und international tätig ist. Alle anderen Banken werden als Gruppe-2-Banken angesehen.

Spätindikator Gewerbeimmobilienpreise und der MEK-Anforderung für das Unternehmensportfolio festzustellen.

Auch beim Retail-Portfolio ist nur bei Gruppe-1-Banken ein Zusammenhang mit dem BIP-Wachstum zu beobachten, der allerdings weniger signifikant ist. Veränderungen bei den Arbeitslosenquoten wirken sich bei der gesamten Stichprobe signifikant auf das Retail-Portfolio-MEK aus, ohne dass sich Gruppe-1-Banken wesentlich abheben.

12. Kurzum scheinen zyklische Effekte auf Portfolio-Ebene auf Bankenebene gedämpft zu werden. Wie die Erkenntnisse zu den Ausgleichseffekten zwischen den MEK-Parametern bereits andeuten, dürften diese dämpfenden Wirkungen in erster Linie auf Portfolio-Anpassungen im Hinblick auf Umfang und Zusammensetzung der Banken-Gesamtportfolios zurückzuführen sein. Allerdings wurden die beobachteten Vermögensumschichtungen vermutlich eher durch die Finanzkrise ausgelöst als durch Veränderungen bei den zugrunde liegenden Risikoparametern. Beispielsweise könnten die Banken eine Erhöhung der bei Liquiditätsoperationen der Zentralbank als Sicherheit anerkannten Vermögenswerte angestrebt haben, um ihre Liquiditätsposition zu verbessern und billige Zentralbankkredite nutzen zu können. In diesem Fall hätte die MEK-Zyklus ohne die Krise ausgeprägter sein können.
13. Ein bedeutender zusätzlicher Faktor, der zur Zyklus der Mindestkapitalanforderungen beitragen kann, hängt mit externen Rating-Maßnahmen in Bezug auf bestimmte in den Bankbilanzen enthaltene Vermögenswerte zusammen. Eine erhebliche Zahl von Banken in den EU-Ländern berechnet ihre Eigenkapitalanforderungen (ganz oder teilweise) nach dem Standard-Ansatz (SA). Da externe Ratings beim SA für Regulierungszwecke eine große Rolle spielen, würde jede Zyklus der externen Ratings auch zu zyklischen Veränderungen bei den Eigenkapitalanforderungen führen.⁶ Banken, die den SA anwenden, sind bei einer etwaigen MEK-getriebenen Prozyklus der Kreditvergabe möglicherweise ein zusätzlicher und signifikanter Faktor.
14. Außerdem spielen die von Rating-Agenturen gestellten Anforderungen bei den Kapital-Allokationsentscheidungen der Banken eine wichtige Rolle, da die Erhaltung oder Erreichung eines bestimmten Ziel-Ratings häufig zur Geschäftsstrategie einer Bank gehört, was eine höhere und zyklischere Eigenkapitalquote implizieren kann als sie durch die CRD vorgeschrieben wird.⁷

3. AUSWIRKUNGEN DER EIGENKAPITALANFORDERUNGEN AUF DIE EIGENKAPITALHÖHE DER BANKEN

15. Ob Banken Kredite vergeben können und wollen, hängt zum Teil davon ab, ob die Mindestkapitalanforderungen im Markt eine bindende Rolle spielen. Eine prozyklische MEK-Anforderung, die während eines Konjunkturabschwungs steigt, würde den über die Mindesthöhe hinausreichenden Eigenkapitalpuffer einer Bank stärker angreifen, so dass eine vorsichtige Bank gezwungen wäre, entweder mehr

⁶ Siehe Erläuterung und Schaubilder 1, 2 und 3 in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁷ Siehe auch Abschnitt 6.4.

Eigenkapital vorzuhalten oder die Kreditvergabe zu drosseln, um weniger Eigenkapital vorhalten zu müssen.

16. Die wissenschaftliche Literatur zum Verhalten der Eigenkapitalpuffer der Banken im Laufe eines Wirtschaftszyklus kommt generell zu dem Schluss, dass die über das MEK hinausreichenden Eigenkapitalpuffer abschmelzen, wenn die Konjunktur anzieht, was eine exzessive Risikoübernahme in der Aufschwungphase und eine Einschränkung der Kreditvergabe in der Abschwungphase impliziert.⁸
17. Die empirische Analyse der EZB stellt leicht signifikante Korrelationen zwischen BIP-Wachstum und Eigenkapitalpuffern fest, die das umgekehrte Verhalten - hohe Puffer in Aufschwungphasen und geringere Puffer in Abschwungphasen - implizieren. Angesichts des kurzen Stichprobenzeitraums und der krisenbedingten Erhöhung der Eigenkapitalpuffer in der zweiten Jahreshälfte 2010 und der ersten Jahreshälfte 2011 sind diese Beobachtungen jedoch mit Vorsicht zu werten.⁹
18. Die Höhe des von den Banken vorgehaltenen Eigenkapitals kann auch durch die Vorwegnahme künftiger Regulierungsanforderungen bestimmt werden. Zu den künftigen Anforderungen gehören die Vorgaben der „Basel III“-Vereinbarungen, die jüngsten Maßnahmen der EBA¹⁰ und alle sonstigen zusätzlichen Regelungen auf nationaler Ebene für die Eigenkapitalquoten der Banken, die in letzter Zeit eingeführt wurden oder demnächst verabschiedet werden sollen. Insgesamt weisen die Erhebungen darauf hin, dass sich Regulierungsänderungen in nennenswerter Weise sowohl auf die Bilanzen als auch auf die Kreditvergabestrategien, einschließlich der Kreditvergabestandards, auswirken.¹¹
19. Die EBA hat erste Daten zu dieser Rekapitalisierungsaktion veröffentlicht.¹² Aus den Maßnahmen ergibt sich insgesamt ein vorläufiger aggregierter Eigenkapitalüberschuss von annähernd 26 %. Die Aktionen konzentrieren sich hauptsächlich auf direkte Kapitalmaßnahmen, die 96 % des fehlenden Eigenkapitals und 77 % des Gesamtbetrags der vorgeschlagenen Aktionen ausmachen. Bei den meisten handelt es sich um Kapitalaufstockungen, die Einbehaltung von Gewinnen und die Umwandlung hybrider Instrumente in Kernkapital. Die restlichen 23 % des

⁸ Siehe beispielsweise Ayuso, Perez und Saurina (2004), Bikker und Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii und Milne (2008) und Stolz und Wedow (2011).

⁹ Allerdings stellt die EZB fest, dass einige Theoriepapiere (z.B. Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema und Vesala (2009) und Repullo und Suarez (2009)) auf die Möglichkeit hingewiesen haben, dass sich das Eigenkapitalpuffer-Verhalten der Banken mit dem Übergang zu einem Basel II-basierten Rahmen ändern könnte. Die Banken könnten sich dazu entschließen, mit zusätzlichen Puffern und in stärkerem Maße vorausschauend zu operieren, um sich gegen eine als zyklischer wahrgenommene MEK-Anforderung abzusichern. Dies könnte Eigenkapitalpuffer zur Folge haben, die sich mit dem Zyklus verändern und in Aufschwungphasen höher, in Abschwungphasen dagegen geringer sind.

¹⁰ Die EBA hat Eigenkapitalziele für 70 europäische Banken festgelegt, die aus zwei Teilen bestehen und bis Juni 2012 erfüllt werden sollen. Beim ersten Teil handelt es sich um einen temporären Eigenkapitalpuffer zur Absicherung von Risikopositionen in Staatsanleihen zu Marktpreisen ab September 2011. Der zweite Teil besteht in der Aufstockung des harten Tier-1-Kapitals auf 9 %.

¹¹ Siehe Schaubilder 4, 5, 6 und 7 mit Ergebnissen aus dem Bank Lending Survey (BLS) für den Euroraum, bei dem es um die Auswirkungen regulatorischer Änderungen auf das Kreditvergabeverhalten der Banken ging. Wohlgemerkt ist dies aber keineswegs dasselbe Phänom wie die Prozyklik der bestehenden Anforderungen.

¹² EBA-Website, 9. Februar 2012, <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-agg.aspx>.

Gesamtbetrags der Aktionen entfallen auf Maßnahmen, die sich auf die risikogewichteten Aktiva auswirken. Unter Berücksichtigung der Maßnahmen aufgrund von EU-Beihilfeentscheidungen über Bankenrestrukturierungen oder sonstigen Länderprogrammen würde die Auswirkung der Aktionen, die die Kreditvergabe an die Realwirtschaft verringern, weniger als 1 % des Gesamtbetrags ausmachen. Allerdings haben sich Kommission, EBA und EZB verpflichtet, den Deleveraging-Prozess genau zu beobachten, und zwar unabhängig davon, ob er mit dem Rekapitalisierungsplan zusammenhängt oder nicht. Insbesondere ist aufgrund der Wahrscheinlichkeit, dass das Deleveraging bei Tätigkeiten, die nicht zum Kerngeschäft gehören, und/oder außerhalb des heimischen Rechtsraums stattfindet, eine enge Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat in der EU und über deren Grenzen hinaus von großer Bedeutung.

Hinzu kommt, dass der Anteil der Euroraum-Banken an den gesamten Krediten in Mittel- und Osteuropa (47,3 %) im Vergleich zu anderen aufstrebenden Volkswirtschaften hoch ist, was eine sehr hohe Kreditabhängigkeit und eine besonders hohe Sensibilität für Deleveraging-Entscheidungen der Mutterunternehmen nahelegt. In einigen Ländern der Region wird die Kreditversorgung fast in ihrer Gesamtheit von Bankengruppen des Euroraums beherrscht.¹³

4. AUSWIRKUNG DER EIGENKAPITALHÖHE AUF DIE KREDITVERGABE DER BANKEN

20. Die große Mehrheit der nationalen Aufsichtsbehörden gab an, dass zwischen der Eigenkapitalpolitik der Banken und deren Kreditvergabe eindeutige Zusammenhänge bestehen. In den meisten Fällen spielen die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen der CRD eine große Rolle. Allerdings haben die Behörden keine eindeutigen Auswirkungen der regulatorischen Eigenkapitalanforderungen auf bestimmte Kategorien von Vermögenswerten oder Krediten festgestellt.

Da die Eigenkapitalstrategie auch durch andere Faktoren bestimmt wird, lässt sich der Einfluss der CRD auf die Kreditvergabe schlecht herauslösen. Zu diesen anderen Einflussfaktoren gehören die Risikopolitik einer Bank, Stresstests, Säule I/II-Anforderungen und RAROC¹⁴ sowie das angestrebte Portfoliowachstum. Bei anderen Angebots- und nachfrageseitigen Einflussfaktoren für die Zyklik der Kreditvergabe gehen die Meinungen der Behörden auseinander, doch wird diesen Faktoren im Vergleich zu den regulatorischen Eigenkapitalanforderungen mehrheitlich größere Bedeutung beigemessen. Relevante Faktoren für das Kreditangebot sind unter anderem die makroökonomischen Rahmenbedingungen (Finanzierungskosten, Verfügbarkeit von Kapital und Liquidität, Marktvertrauen) sowie die individuelle Kreditvergabepolitik der Banken. Die Kreditnachfrage wird vor allem durch die makroökonomischen Bedingungen (Wachstumsrate, Inflation, Arbeitslosigkeit, Einkommensentwicklung, Insolvenzen, Verbrauch (Erwartung), Exporte usw.) bestimmt, doch wurden auch die Marktbedingungen (Zinssätze,

¹³ Siehe Tabelle 1: EU-Bankenaktiva sowie Schaubilder 8 und 9 der Arbeitsunterlage mit weiteren Informationen und Erläuterungen zur grenzübergreifenden Kreditversorgung.

¹⁴ Risk-Adjusted Return on Capital, die risikobereinigte Kapitalrendite als risikoorientierter Maßstab der Rentabilität.

Finanzierungsverfügbarkeit) als Faktoren genannt. Die Behörden merkten außerdem an, dass Wertminderungen und Abschreibungen von Krediten zyklischer seien als die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen für nicht notleidende Kredite. Fair-Value-Bilanzierung und IFRS werden ebenfalls als wichtige Bestimmungsfaktoren der Kreditvergabe durch Banken angesehen.

5. AUSWIRKUNGEN DES KREDITANGEBOTS AUF DEN WIRTSCHAFTSZYKLUS

21. Wie sich Änderungen beim MEK auf die Kreditvergabe und das BIP auswirken, lässt sich nach wie vor nur schwer quantifizieren. Die EZB hat die Ergebnisse einer Studie der Macroeconomic Assessment Group (BIZ 2010) überprüft, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und vom Rat für Finanzstabilität mit dem Auftrag eingesetzt wurde, die makroökonomischen Auswirkungen des Übergangs zu höheren Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen im Rahmen von Basel III zu bewerten. Da diese Studie aber eher von einer einmaligen Umstellung auf höhere Anforderungen ausgeht als auf die Bestimmung einer Standard-Parallelentwicklung zwischen MEK, Kreditvergabe und BIP abzuheben, wird sie hier nur zur Veranschaulichung erwähnt.
22. Die Macroeconomic Assessment Group hat darauf hingewiesen, dass die makroökonomischen Standardmodelle nicht ohne weiteres eine direkte Untersuchung der Auswirkungen geänderter Aufsichtsgrundsätze auf Kreditvergabe und BIP ermöglichen. Auch wenn die von der MAG angewandten verschiedenen Modelle viele der zentralen Aspekte erfassen, gibt es kein Modell, das alle maßgeblichen Mechanismen berücksichtigt. Aus diesem Grund wird in der Studie als zentrale Schätzung der Auswirkungen über Modelle und Länder hinweg das Durchschnittsergebnis aus mehreren Modellen präsentiert.¹⁵
23. Angesichts all der Vorbehalte, die die EZB in ihrer quantitativen Analyse der MEK-Zyklus äußert, wie die überaus geringe Verfügbarkeit von Daten oder die Auswirkungen der Finanzkrise, die sowohl durch zusätzliche aufsichtsrechtliche Änderungen als auch durch Regierungsinterventionen und Verhaltensanpassungen zum Ausdruck kommen, scheint eine quantitative Schätzung im Hinblick darauf, wie groß die prozyklischen Auswirkungen der CRD-Eigenkapitalanforderungen auf Kreditvergabe und BIP sein könnten, jedoch verfrüht.

6. MASSNAHMEN GEGEN DIE PROZYKLIK

24. Im Juli 2011 hat die Kommission ein Legislativpaket zur Reform der Bankenregulierung vorgeschlagen, das eine Richtlinie (CRD IV) und eine Verordnung (CRR) umfasst. Dieses Paket folgt der Basel III-Vereinbarung und entspricht dem zentralen Ziel, die Kreditversorgung der Realwirtschaft in der EU aufrechtzuerhalten.
25. Der Vorschlag umfasst eine Reihe von Maßnahmen, die die Prozyklik bei der Kreditvergabe der Banken abschwächen können: ein einheitliches Regelwerk, einen antizyklischen Kapitalpuffer, die Einführung einer Verschuldungsquote (Leverage

¹⁵

Siehe Schaubild 10: Ergebnisse der Modellstudie der Macroeconomic Assessment Group im SWD.

Ratio), verringerte Abhängigkeit aufsichtsrechtlicher Anforderungen von Ratingagenturen sowie Möglichkeiten zur Einleitung weiterer Maßnahmen, die das Kreditangebot für kleine und mittlere Unternehmen verbessern sollen.

6.1. Einheitliches Regelwerk

26. Unter Punkt 17 wurde bereits darauf hingewiesen, dass Aufsichtsanforderungen nationaler Aufsichtsbehörden aufgrund der Integration des EU-Bankensektors bei international tätigen Banken zu einem Kreditabbau in anderen Rechtskreisen als dem des Herkunftsmitgliedstaats führen können. Die Einführung eines einheitlichen Regelwerks wird nicht nur Regulierungsarbitrage verringern, sondern auch die prozyklischen Effekte eines asymmetrischen Kreditabbaus in den „Aufnahmeländern“ abschwächen.

6.2. Antizyklische Kapitalpuffer (AKP)

27. Eine zentrale Regulierungsmaßnahme gegen die allgemein empfundene Prozyklik der Banken-Kreditvergabe ist der antizyklische Kapitalpuffer, der fester Bestandteil des CRD IV-Vorschlags der Kommission ist. Dieser zusätzliche Puffer, der in wirtschaftlich guten Zeiten allmählich aufgebaut wird, kann bei einem Konjunkturabschwung aufgelöst werden, damit Banken ihre Verluste geordnet, d. h. in einer Weise auffangen können, die keine kostspielige, potenziell rezessionsverschärfende Kreditverteuerung nach sich zieht. Dies wird sowohl die zurzeit fehlende Reagibilität der Aufsichtsanforderungen auf die Akkumulierung von Risiken auf der Makro-Ebene als auch deren Zyklus abschwächen.
28. Da die verschiedenen Märkte eine sehr unterschiedliche Dynamik aufweisen können, werden die Puffer auf Ebene der nationalen Märkte bestimmt. Die Ausarbeitung gemeinsamer Leitlinien wäre Aufgabe des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, der dieses Instrument der Makroaufsicht im Rahmen seines Mandats fördern und koordinieren würde.
29. Im EZB-Bericht wird unterstrichen, dass trotz einiger konzeptueller Fragen, die sich in Bezug auf die praktische Umsetzung der AKP stellen¹⁶, der Gesamtbetrag der AKP einem klar antizyklischen Trend gefolgt wäre. Bei Zugrundelegung des Kreditwachstums in den Vorkrisenjahren und ausgehend von einer hypothetischen Umsetzung der AKP im Jahr 2005 hätte sich der Puffer-Richtwert allmählich erhöht und 2007 für alle EU-Länder einen Spitzenwert von ca. 290 Mrd. EUR erreicht.¹⁷

6.3. Leverage Ratio

30. Die Leverage Ratio ist eine zusätzliche Eigenkapitalanforderung, die über eine gewisse Vervielfachung der Vermögenswerte im Vergleich zum harten Kernkapital hinaus zu einer verbindlichen Verschuldungsobergrenze werden kann. Dies würde zur Beschränkung einer exzessiven Kreditvergabe der Banken in einer Aufschwungphase beitragen, wenn Banken den Impuls haben, ihre Bilanzen ohne entsprechende Eigenkapitalerhöhung aufzublähen.

¹⁶ Die EZB hat den Basel III-Referenzleitfaden und das Verhältnis Kredite/BIP in verschiedenen Mitgliedstaaten geprüft.

¹⁷ Siehe Schaubild 11 im SWD.

31. In Einklang mit Basel III hat die Kommission die Leverage Ratio als Maßnahme der Säule 2 vorgeschlagen, um sie nach angemessener Überprüfung und Kalibrierung in ein verbindliches Instrument (der 1. Säule) umzuwandeln. Da die Leverage Ratio ein für die EU (und in derzeitiger Form auch fast ein weltweit) neues Instrument darstellt, hat die Kommission ein sorgsames Vorgehen vorgeschlagen, das vor einer Entscheidung über die endgültige Form des Instruments eine gründliche Überprüfung und parallele Testphase vorsieht.¹⁸

6.4. Ratingagenturen (CRA)

32. Auch Ratingagenturen und ökonomische Kapitalmodelle können bei der Bestimmung der tatsächlichen Eigenkapitalhöhe von Banken eine wichtige Rolle spielen. Unter Punkt 11 wurde bereits darauf hingewiesen, dass externe Ratings eng mit dem Konjunkturzyklus korreliert sind und deshalb auch die damit verbundenen Eigenkapitalanforderungen zumindest in Bezug auf einzelne Risikopositionen einem klaren zyklischen Muster folgen. Da sich der Standardansatz beim Kreditrisiko in hohem Maße auf externe Ratings stützt, ist dieser Punkt insbesondere für Banken, die noch nicht auf den IRB-Ansatz umgestellt haben, von Belang.
33. Im CRD-IV-Vorschlag wird deshalb die Verwendung interner Ratings gefördert, wobei gleichzeitig die Zahl der Verweise auf externe Ratings verringert wird und die Bestimmungen über die Verwendungsmöglichkeiten externer Ratings verschärft werden.¹⁹ Der Vorschlag entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er die Verwendung des einfachstmöglichen Ratingverfahrens gestattet und damit kleineren Kreditinstituten und Wertpapierfirmen die Möglichkeit gibt, sich für den weniger ratingabhängigen (und risikosensitiveren) IRB-Ansatz zu entscheiden.²⁰ Die Verwendung des IRB-Ansatzes setzt die Fähigkeit zur unabhängigen Risikobewertung voraus und liefert darüber hinaus Anreize für bessere Risikomanagement-Techniken zur Steuerung des Kreditrisikos in Bankenportfolios.
34. Die Kommission hat ferner am 15. November 2011 einen Legislativvorschlag²¹ angenommen, mit dem alle regulierten Finanzinstitute generell zu eigenen Kreditrisikobewertungen verpflichtet werden sollen; entsprechende Vorschläge für Versicherer werden im weiteren Jahresverlauf 2012 folgen. Auch unterstützt und beteiligt sich die Kommission in hohem Maße an den laufenden Arbeiten in Basel, mit denen die Bedeutung von Ratings als Kriterium für die Bestimmung liquider Vermögenswerte verringert und nach Alternativen für die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungen gesucht werden soll. All dies dürfte die Prozyklik der Finanzregulierung, die aus dem übermäßigen Rückgriff auf Ratings herrührt, vermindern.

¹⁸ Im CRD-IV-Vorschlag wird die EBA beauftragt, einen Bericht über die Wirksamkeit und die Auswirkungen der Leverage Ratio zu erstellen, der der Kommission bis Juni 2016 vorzulegen ist. Ausgehend von diesem EBA-Bericht wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2016 über die Wirksamkeit und die Auswirkungen der Leverage Ratio berichten und „gegebenenfalls“ 2018 einen Legislativvorschlag zur Einführung einer Leverage Ratio vorlegen (Artikel 482 Absatz 1).

¹⁹ Für die internationale Ebene gab der Rat für Finanzstabilität im Oktober 2010 Grundsätze zur Verringerung des Rückgriffs von Behörden und Finanzinstituten auf Ratings aus. (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf).

²⁰ Erwägungsgründe 28-29 des Eigenkapital-Verordnungsvorschlags vom Juli 2011.

²¹ Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_de.htm.

6.5. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

35. Da es für kleine und mittlere Unternehmen, die die Hauptstütze der europäischen Wirtschaft bilden²², schwieriger ist, alternative Finanzierungsquellen zu finden, hängen sie in stärkerem Maße von den Banken ab, so dass jede Prozyklizität der Eigenkapitalanforderungen sich über eine eingeschränkte Kreditvergabe an KMU ganz erheblich auf das Wachstum der Realwirtschaft auswirken kann.
36. Der „SAFE“-Erhebung der EZB zufolge hat sich das Kreditangebot für KMU im Zeitraum April bis September 2011 verschlechtert – ein Trend, der in der Erhebung für den Zeitraum Oktober 2011 bis März 2012 anhielt. Diesen jüngsten Umfrageergebnissen zufolge hat sich der Finanzierungsbedarf von Euroraum-KMU im genannten Zeitraum erhöht: so gaben 19 % der befragten Unternehmen an, ihr Bedarf an Bankdarlehen (Nachfrage) habe zugenommen (gegenüber 17 % bei der vorangegangenen Umfrage), während 11 % einen Rückgang vermeldeten (gegenüber 12 % bei der vorangegangenen Umfrage). Per Saldo klagten 20 % der Unternehmen über eine Verschlechterung des Zugangs zu Bankdarlehen (Angebot), gegenüber 14 % bei der vorangegangenen Runde²³.

Gleichzeitig ergab die jüngste vierteljährliche EZB-Erhebung zur Kreditvergabe der Banken (Bank Lending Survey, BLS) vom April 2012, dass die Verschärfung der Kreditstandards für Darlehen an KMU alles in allem von 28 % im 4. Quartal 2011 auf 1 % im 1. Quartal 2012 zurückgegangen ist, wobei die Verschärfung der Kreditstandards für die Gruppe der nicht finanziellen Kapitalgesellschaften insgesamt von 35 % auf 9 % zurückgegangen ist, was einen weitaus stärkeren Rückgang darstellt, als von den Teilnehmern bei der vorangegangenen Befragungsrunde erwartet. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil der Euroraum-Banken, die angaben, Finanzierungskosten und Bilanzrestriktionen hätten zu einer Verschärfung der Kreditstandards beigetragen, alles in allem deutlich zurückgegangen ist – so klagten 8 % der Banken über schwierige Rahmenbedingungen für eine Marktfinanzierung gegenüber 28 % bei der letzten Befragung. Doch auch eine Ruhepause von einer noch weiteren Verschärfung der Kreditstandards lockert die schwierige Finanzierungssituation von KMU in keiner Weise.

37. Forderungen an KMU werden im Rahmen der derzeitigen Eigenkapitalrichtlinie günstig behandelt. Im CRD-IV-Vorschlag werden die Eigenkapitalanforderungen für alle Kreditforderungen durch die Bank erhöht, so dass die KMU ihre Vorzugsbehandlung von Basel II im Verhältnis zu anderen Forderungen behalten. Dennoch hat die Kommission die EBA aufgefordert, die aktuellen Risikogewichte für KMU-Kredite und die Schwellen, die für die Feststellung von KMU angewandt werden, im Kontext der neuen Basel-III-Standards zu analysieren und über die Ergebnisse Bericht zu erstatten. Zu den Möglichkeiten, wie die Behandlung von KMU-Krediten noch weiter verbessert werden kann, zählen beispielsweise eine

²² Nach einer Schätzung von Eurostat/den nationalen Statistikämtern der Mitgliedstaaten/Cambridge Econometrics/Ecorys aus dem Jahr 2010 sind 99,8 % der Unternehmen, 66,9 % der Beschäftigten und 58,4 % der Bruttowertschöpfung in den EU-27 KMU zuzurechnen.

²³ Erhebung zum Finanzierungsangebot für KMU im Euroraum (Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, SAFE, erhältlich unter:
<http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>.

Verringerung des Risikogewichts von 75 % auf 50 % oder eine Anhebung der Schwelle für KMU-Kredite von 1 Mio. EUR auf 2 oder 5 Mio. EUR. Die Kommission würde diese Optionen sorgfältig prüfen und sich dabei an dem übergeordneten Ziel der CRD IV orientieren, die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen.

38. Auch sei darauf hingewiesen, dass KMU in dem Maße, in dem sie Kreditbeschränkungen von Banken unterliegen, die Hauptnutznießer der verbesserten antizyklischen Maßnahmen der CRD IV und der damit einhergehenden abgeschwächten Prozyklik sein dürften.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

39. Die EZB hat einige Hinweise auf die Zyklik des MEK gefunden, die durch die Zyklik von Ausfallwahrscheinlichkeiten bei größeren Gruppe-1-Banken, die ihr Kreditrisiko anhand des IRB-Ansatzes ermitteln, bedingt und in gewissem Umfang durch die Zyklik der Forderungen (d. h. Rückgang bei einem Konjunkturabschwung) ausgeglichen wird. Auch wenn zyklisches MEK eventuell auf Portfolio- (Unternehmens- und Retail-) Ebene festgestellt werden, wird dieser Effekt auf der Bankenebene, wenn die gesamte Bankenstichprobe betrachtet wird, offensichtlich gedämpft.
40. Diese dämpfende Wirkung mag in erster Linie auf eine krisenbedingte Portfolio-Anpassung zurückzuführen sein, die beispielsweise durchgeführt wird, um eine größere Zahl an Vermögenswerten, die bei Liquiditätsoperationen der Zentralbank als Sicherheit anerkannt sind, anzustreben, so dass die Zyklik des MEK ohne die Krise stichfester hätte nachgewiesen werden können. Das MEK von Banken, die den Standardansatz verwenden, kann auch deshalb zyklisch sein, weil sich dieser Ansatz auf externe Ratingagenturen stützt, deren Ratings ihrerseits zyklisch sind.
41. Ob Banken Kredite vergeben können und wollen, hängt zum Teil vom Verbindlichkeitsgrad der Mindestkapitalanforderungen ab. Auch wenn das im Rahmen der aktuellen CRD berechnete MEK gewisse Auswirkungen auf die tatsächliche Eigenkapitalausstattung der Banken gehabt haben mag, könnte die Erwartung strengerer Regulierungsanforderungen neben anderen Faktoren dazu geführt haben, dass die Eigenkapitalziele erheblich über dem MEK angesetzt wurden, was sich erheblich auf die Bilanzen und die Kreditvergabepolitik ausgewirkt hat. Dies ist allerdings ein Faktor, der mit der Zyklik der derzeitigen Rechtsvorschriften nichts zu tun hat.
42. Die CRD IV, mit der Basel III in der EU umgesetzt wird, stellt einen strukturellen Bruch mit der Vergangenheit dar, da sie eine quantitativ wie qualitativ anspruchsvollere Eigenkapitalausstattung sowie neue Anforderungen in Bezug auf Liquidität und Leverage vorschreibt. Wichtig ist, dass sie auch eine Reihe antizyklischer Maßnahmen vorsieht, wie ein einheitliches Regelwerk, einen antizyklischen Kapitalpuffer, eine Verschuldungsquote sowie Maßnahmen in Bezug auf Ratingagenturen und KMU. Um prozyklische Effekte zu vermeiden, werden die Maßnahmen – wo dies sinnvoll ist – schrittweise eingeführt.

8. QUELLEN

„Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems“, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 16. Dezember 2010, erhältlich unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

„Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements“, Zwischenbericht der Macroeconomic Assessment Group, BIZ August 2010, erhältlich unter <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>

„Pro-Cyclicality of Capital Requirements“, Zweiter Bericht von EZB und EBA 2012

„EU Banking Structures“, EZB 2010, erhältlich unter:

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>

„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“, Europäische Kommission Juni 2010, erhältlich unter:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_de.pdf

Weitere Informationen in

den neuen Eigenkapitalvorschlägen der Europäischen Kommission (CRD IV) vom Juli 2011, erhältlich unter:

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