

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2012/.../EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten ...und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. .../2012 über die Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz),
Drucksache 17/10974 vom 15.10.2012**

Gemäß dem Single Rule-Book werden einheitliche Vorschriften in der EU über die erforderlichen Eigenmittel, die eigenmittelbezogenen Risikovorschriften, die Großkreditvorschriften und Liquiditätsvorschriften erlassen (CRD IV-Richtlinie). Eine EU-Verordnung richtet sich an die Mitgliedstaaten, um die organisatorische Umsetzung über die Aufsicht unter Berücksichtigung nationaler Spezifika sicherzustellen.

In der gegebenen kurzen Frist war es mir nicht möglich, die sehr große Zahl von Details zu prüfen. Viele Details sind von Juristen zu prüfen. Insgesamt erscheint mir die Umsetzung in nationales Recht sehr gelungen. Ich werde im Folgenden Stellung nehmen zur organisatorischen Umsetzung von

- Kapitalpuffern
- corporate governance einschließlich Vergütungsregelungen

Organisatorische Umsetzung von Kapitalpuffern

(1) Die Befugnis der BaFin, nach § 10 (3) die (institutsspezifischen) Kapitalanforderungen zu erhöhen, erscheint angemessen. Insbesondere erscheint es sinnvoll, auf die Existenz von Risikofaktoren, die im Regelwerk nicht erfasst werden, nicht mit einer Verkomplizierung des Regelwerks zu reagieren, sondern pauschaliert mit höheren Kapitalanforderungen. Denn gerade die Risikofaktoren, die eher selten auftreten, entziehen sich einer verlässlichen Quantifizierung, so dass jede formale Vorgabe erheblichen Modell- und Schätzrisiken unterworfen ist. Diese Vorgehensweise schließt nicht aus, dass ein Institut ein internes Modell für solche Risikofaktoren entwickelt, das von der BaFin genehmigt wird und ein pauschales Kapitalerfordernis ersetzt. Jedoch ist schon jetzt in der Praxis zu beobachten, dass die Umsetzung einiger neuer Regeln, so z.B. CVA-Regeln, mit erheblichen Kosten verbunden ist, die einen weiteren unerwünschten Impuls zur Entstehung großer Banken geben.

(2) Der Kapitalerhaltungspuffer nach § 10c ist mit 2,5 % fest vorgegeben, so dass deutsche Behörden nicht tätig werden.

(3) Der antizyklische Kapitalpuffer wird nach § 10d von der BaFin **institutsspezifisch** festgelegt. Da oft ein Zusammenhang zwischen Notenbank-Politik und Überhitzungserscheinungen in einzelnen Bankgeschäften besteht, sollte potentiellen Interessenkonflikten zwischen Aufsicht und Notenbank vorgebeugt werden, indem die Notenbank bei Entscheidungen über antizyklische Kapitalpuffer nicht mitwirkt. Es sollte z.B. ausgeschlossen sein, dass die Notenbank eine großzügige Geldpolitik betreibt und unerwünschten Wirkungen über höhere antizyklische Kapitalpuffer entgegenwirkt. Das schließt eine Erörterung solcher Puffer im Ausschuss für Finanzstabilität nicht aus. Unklar ist, weshalb der antizyklische Kapitalpuffer institutsspezifisch festgelegt werden soll. Eine Überhitzung kann institutsspezifisch durch großzügige Institutspolitik bewirkt werden oder institutsübergreifend durch Makrofaktoren, die außerhalb des Kompetenzbereichs des Instituts liegen. Im ersten Fall sollte die Aufsicht bei der corporate governance des Instituts eingreifen oder institutsspezifisch höhere Risikogewichte bei den betroffenen Geschäften

verlangen. Im zweiten Fall sollte der antizyklische Kapitalpuffer für alle Institute, die überhitzte Geschäfte betreiben, angesetzt werden (§48t). Der antizyklische Kapitalpuffer sollte dann für **Gruppen von Instituten** festgelegt werden.

(4) Nach § 10e (neue Variante) kann die BaFin für bestimmte Arten von Instituten oder für alle Institute einen Kapitalpuffer für systemische Risiken anordnen. Das Wort **dauerhaft** ist gestrichen worden. Der Kapitalpuffer ist alle 2 Jahre zu überprüfen. Dies ist eine sehr weitreichende Kompetenz für eine Behörde. Die Feststellung von systemischen Risiken ist nach wie vor sehr problematisch. Es gibt bisher keine verlässlichen Verfahren/Indikatoren, systemische Risiken vorherzusagen. Systemische Risiken können von einem zu laxen Bankverhalten ausgehen ebenso wie vom Verhalten politischer und geldpolitischer Akteure. Da die Wirkungen dauerhafter Kapitalpuffer für systemische Risiken für die Realwirtschaft erheblich sein können und die Feststellung von Indikatoren für systemische Risiken großen Zweifeln unterliegt, sollte die Kompetenz für solche Eingriffe dem **Parlament** vorbehalten sein. Dies auch, weil die Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken selbst ein systemisches Risiko erzeugen kann. Ein solches Risiko sollte durch eine intensive Diskussion in der Öffentlichkeit und ausreichend lange Umsetzungsfristen gemildert werden. Auch wenn das Wort **dauerhaft** gestrichen wurde, so sind doch Institutsentscheidungen über Beteiligungsfinanzierung langfristiger Natur. Für alle Institute **gemeinsam** ist es schwierig, das harte Kernkapital zu erhöhen. Dies sollte den Instituten nur bei voraussichtlich langfristiger Gültigkeit des Kapitalpuffers auferlegt werden. Darüber sollte das Parlament entscheiden.

(5) Nach § 10f und §10g kann die BaFin für global systemrelevante und für anderweitig systemrelevante Institute **institutsspezifisch** einen Kapitalpuffer anordnen. Welche Institute global systemrelevant sind, bestimmt die BaFin im Einvernehmen mit der Bundesbank unter Berücksichtigung von Empfehlungen und Richtlinien von EBA und ESRB. Wünschenswert ist eine Abstimmung der nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Staaten über die Höhe des Kapitalpuffers, um ein level playing field für global systemrelevante Institute zu sichern. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen „global systemrelevant“ und „anderweitig systemrelevant“ ist die Nicht-Additivität beider Kapitalpuffer nach § 10h, Ziff. 1 unerlässlich.

Organisatorische Umsetzung von corporate governance

§ 25a, Abs. 2: Grundsätzlich ist diese Vorschrift genügend breit angelegt, um der BaFin Eingriffsmöglichkeiten in die Organisation und corporate governance zu verschaffen. Die besondere Betonung von Zinsänderungsrisiken in Satz 1 überrascht. Im Regelwerk können sowieso nicht alle Risikofaktoren explizit erfasst werden. Es wäre überzeugender, der BaFin ein umfassendes Recht zur Überprüfung und ggf. Verbesserung des Risikomanagements einzuräumen, ähnlich wie es in Satz 2 von Abs. 2 geschieht. Im Übrigen erscheint mir das Wort „Ausgestaltung einer plötzlichen und unerwarteten Zinsänderung“ in Satz 1 unglücklich. Gemeint ist wohl die modellmäßige Abbildung durch das Institut.

§25a Abs. 5, in der neuen Version Abs. 6: Gemäß Ziff. 4 wird ein Vergütungsausschuss eingerichtet. Gemäß § 25d Ziff. 12 wird ein Vergütungskontrollausschuss eingerichtet, der nach Nr. 2 auch die Beschlüsse des Verwaltungsorgans über die Vergütung der Geschäftsleiter vorbereitet. Sollen wirklich zwei getrennte Ausschüsse eingerichtet werden? Wenn ja, sollte dies begründet werden; auch sollte eine klare Funktionstrennung vorgeschrieben werden.

§ 25b Die Vorschrift erscheint mir sehr wichtig. Vielleicht sollten die Rechte der BaFin sogar dahingehend erweitert werden, dass bestimmte Auslagerungen untersagt werden können. Denn die subprime-Krise in den USA hat verdeutlicht, dass bei den Verbriefungen von Hypothekar-Krediten durch Auslagerungen lange Wertschöpfungsketten entstanden. Diese führten zu einem so komplizierten Geflecht von Agency-Problemen, dass eine Kontrolle des Gesamtprozesses unmöglich wurde. Solche langen Wertschöpfungsketten sind geeignet, nicht nur einzelne Institute in Schwierigkeiten zu bringen, sie können auch systemische Risiken auslösen.

§ 25d Abs. 5: Diese Vorschrift soll vergütungsbedingte Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans im Hinblick auf die wirksame Wahrnehmung der Überwachungsfunktion ausschließen. Die Formulierung erscheint mir nicht sehr klar.

Gehören zum Verwaltungsorgan z.B. der Chief Risk Officer (CRO) und der Chef des Investment-Banking, dann ist zu fragen, ob beide gleichermaßen an Gewinnen über ihre Vergütung beteiligt werden sollen. Beide haben auch eine Überwachungsfunktion. Der Chief Risk Officer hat aber vor allem auch die Aufgabe, die Übernahme bestimmter Risiken zu verhindern. Damit gerät er leicht und durchaus beabsichtigt in einen (konstruktiven) Interessenkonflikt zum Chef des Investment-Banking. Beteiligt man den CRO ähnlich an den Erfolgen wie den Chef des Investment-Banking, dann gibt man dem CRO auch einen Anreiz, hohe Risiken zu nehmen. Das Vergütungssystem kann durchaus eingesetzt werden, um den Risikoappetit des CRO in besonderem Maß zu bremsen.

Ebenso sollte auch offen gelassen werden, ob die Vergütung aller Aufsichtsratsmitglieder an den Institutserfolg gekoppelt werden sollte. Es kann durchaus sinnvoll sein, einzelnen Mitgliedern des AR eine erfolgsunabhängige Vergütung zu geben. Daher erscheint mir § 25d Abs. 5 problematisch.

§ 25d Abs. 12 drittletzter Satz. Soll das Wort „beispielsweise durch das Risikocontrolling“ eine Möglichkeit oder einen Zwang bedeuten? Im ersteren Fall kann man es bei „intern“ belassen und „beispielsweise durch das Risikocontrolling“ streichen. Im zweiten Fall könnte man „beispielsweise durch das Risikocontrolling“ ersetzen durch „unter anderem durch das Risikocontrolling“.