

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

EUROPÄISCHER AUSSCHUSS FÜR SYSTEMRISIKEN

EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN

vom 18. Juni 2014

zu Orientierungen zur Festlegung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer

(ESRB/2014/1)

(2014/C 293/01)

DER VERWALTUNGSRAT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN —

gestützt auf die Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 135,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben b, d und f sowie Artikel 16 bis 18,

gestützt auf den Beschluss ESRB/2011/1 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 20. Januar 2011 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken⁽³⁾, insbesondere auf Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe e und Artikel 18 bis 20,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Eines der am stärksten destabilisierenden Elemente der globalen Finanzkrise war die prozyklische Verstärkung finanzieller Schocks auf die Realwirtschaft durch das Bankensystem und die Finanzmärkte. Ein Wirtschaftsabschwung nach einer Phase übermäßigen Kreditwachstums kann große Verluste im Bankensektor nach sich ziehen und negative Rückkopplungseffekte auslösen. In dieser Situation können die von Kreditinstituten ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Bilanzen das Kreditangebot an die Realwirtschaft einschränken, was den konjunkturellen Abschwung verschärft und wiederum die Bankbilanzen weiter schwächt. Diese prozyklische Verstärkung von Schocks hebt die Bedeutung der Bildung von Zusatzkapital im Bankensektor in Phasen hervor, in denen systemweite Spannungen steigen. Ein solcher zusätzlicher Kapitalpuffer wird dazu beitragen, dass der Bankensektor unerwartete Verluste ausgleichen kann, während er die Realwirtschaft weiterhin mit Krediten versorgt.
- (2) Es sind Maßnahmen ergriffen worden, um die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber einer solchen prozyklischen Dynamik zu erhöhen. Im Dezember 2010 veröffentlichte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (*Basel Committee on Banking Supervision* — BCBS) eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Regulierung des Bankensektors. Eine dieser Maßnahmen, zu der der BCBS den nationalen Behörden Orientierungen gegeben hat, betrifft den antizyklischen Kapitalpuffer. Die Orientierungen des BCBS wurden in der Europäischen Union durch die Richtlinie 2013/36/EU umgesetzt.

⁽¹⁾ ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338.

⁽²⁾ ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1.

⁽³⁾ ABl. C 58 vom 24.2.2011, S. 4.

- (3) Die Vorschriften zum antizyklischen Kapitalpuffer in der Richtlinie 2013/36/EU folgen dem Grundsatz des „gelenkten Ermessens“. Nach diesem Grundsatz kombinieren die für die Festsetzung der Pufferquote zuständigen Behörden bei der Entscheidung über die angemessene Pufferquote einen regelgestützten Ansatz mit ihrem Ermessensspielraum. Dementsprechend müssen sie vierteljährlich einen Puffer-Richtwert als Referenzwert veröffentlichen, werden aber angehalten, die Pufferquote nach eigenem Ermessen festzulegen.
- (4) Den nationalen benannten Behörden und der Europäischen Zentralbank (EZB) (für Mitgliedstaaten, die am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen) werden Zuständigkeiten für die Festlegung der Quoten antizyklischer Kapitalpuffer zugewiesen. Die Richtlinie 2013/36/EU verlangt von jedem Mitgliedstaat, eine Behörde oder öffentliche Stelle zu benennen, die für die Festsetzung der Quote des antizyklischen Kapitalpuffers für den betreffenden Mitgliedstaat zuständig ist. Darüber hinaus weist die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank⁽¹⁾ der EZB bestimmte Aufsichtsaufgaben zu. Insbesondere kann die EZB, wenn sie es für erforderlich hält, höhere Anforderungen für antizyklische Kapitalpuffer vorschreiben als die nationalen benannten Behörden. Ausschließlich zu diesem Zweck ist die EZB, sofern zutreffend, als die benannte Behörde anzusehen und hat sämtliche Befugnisse und Pflichten, die benannten Behörden gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union zugewiesen sind. Normalerweise sind jedoch die nationalen benannten Behörden für die Veröffentlichung der Quoten antizyklischer Kapitalpuffer zuständig.
- (5) Die Richtlinie 2013/36/EU sieht vor, dass der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (*European Systemic Risk Board* — ESRB) Empfehlungen erlassen kann, die den benannten Behörden durch Empfehlungen Orientierungen zur Festlegung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer vorgeben kann. Insbesondere kann der ESRB Grundsätze vorgeben, die den benannten Behörden Orientierungshilfe geben, wenn sie die angemessene Pufferquote nach ihrem Ermessen festsetzen, und er kann bei der Messung und Berechnung der Kredit/BIP-Lücke und der Berechnung des Puffer-Richtwerts Orientierung geben. Außerdem kann der ESRB Orientierungshilfen zu Variablen bereitstellen, die auf das Entstehen systemweiter Risiken in Verbindung mit Phasen eines übermäßigen Kreditwachstums in einem Finanzsystem hinweisen, sowie zu Variablen, die darauf hinweisen, dass der Puffer beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden sollte.
- (6) Der antizyklische Kapitalpuffer soll der Prozyklizität im Finanzsystem entgegenwirken. Eigenkapital sollte aufgestockt werden, wenn das zyklische Systemrisiko der Einschätzung nach zunimmt, indem Puffer geschaffen werden, die die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors in Stressphasen erhöhen, in denen Verluste sich realisieren. Dies wiederum trägt dazu bei, das Kreditangebot aufrechtzuerhalten und den Abschwung des Finanzzyklus zu dämpfen. Der antizyklische Kapitalpuffer kann auch dazu beitragen, ein übermäßiges Kreditwachstum in der Aufschwungphase des Finanzzyklus zu beschränken.
- (7) Der Puffer-Richtwert sieht keine automatische Festsetzung des Puffers oder eine Bindung der benannten Behörde vor. Die Analyse durch den BCBS zeigt, dass die Kredit/BIP-Lücke als Orientierung für die Entscheidungen über die Quoten antizyklischer Kapitalpuffer zwar einen geeigneten Ausgangspunkt darstellt, ihre Aussagekraft sich jedoch je nach Land unterscheiden und im Laufe der Zeit verändern kann. Angesichts der Heterogenität und der Dynamik der Finanzsysteme, der spezifischen Gegebenheiten der nationalen Volkswirtschaften und wesentlicher Unterschiede bezüglich der Datenverfügbarkeit in der Europäischen Union sollten die benannten Behörden bei der Beurteilung des systemweiten Risikos eine Reihe von Informationen berücksichtigen und die Pufferquote entsprechend festsetzen. Diese Informationen sollten zusätzliche Indikatoren umfassen, die das Entstehen systemweiter Risiken in Verbindung mit Phasen eines übermäßigen Kreditwachstums anzeigen, ebenso wie Indikatoren für den Grad der Finanzintermediation in der Wirtschaft, wie etwa die Höhe des Kredit/BIP-Verhältnisses, und qualitative Informationen. Die quantitativen und qualitativen Informationen, die für diese Beurteilung verwendet werden, einschließlich des Puffer-Richtwerts und der weiteren Indikatoren, bilden die Grundlage, um die Entscheidungen über Pufferquoten zu erläutern und zu begründen.
- (8) Die Analyse durch den BCBS zeigt, dass die Kredit/BIP-Lücke und sonstige Informationen manchmal irreführende Informationen vermitteln können. Die benannten Behörden sollten sich dessen bei ihrer Beurteilung des tragfähigen Kreditniveaus in der Wirtschaft und der angemessenen Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer bewusst sein. Die benannten Behörden sollten daher die Aussagekraft derjenigen Indikatoren, denen sie die größte Bedeutung beimessen, regelmäßig überprüfen.

⁽¹⁾ ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63.

- (9) Wenn Risiken tatsächlich eintreten, kann der sofortige Abruf des antizyklischen Kapitalpuffers Kreditinstituten helfen, Verluste unter Beibehaltung der Kreditvergabe an die Realwirtschaft und Beachtung der aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen auszugleichen. Dieser antizyklische Einsatz des Puffers kann das prozyklische Verhalten der Kreditinstitute eindämmen, das ansonsten die Kreditversorgung der Realwirtschaft einschränken kann. Der antizyklische Kapitalpuffer kann schrittweise abgerufen werden, wenn der Abschwung des Finanzzyklus nicht mit dem tatsächlichen Eintritt der Risiken zusammenfällt, und Gefahren für die Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute durch übermäßiges Kreditwachstum abgewendet wurden. Entscheidungen über die Verwendung eines Kapitalüberschusses aus dem Abruf des Puffers liegen im Ermessen der benannten oder zuständigen Behörden.
- (10) Für die die Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer festsetzende Behörde ist es wichtig, eine gute Kommunikationsstrategie zu haben. Eine solche hilft dabei, Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht zu werden, spielt eine wichtige Rolle bei der Zusammenarbeit zwischen den benannten Behörden, und ist wesentlich für Glaubwürdigkeit, Rechenschaftsablegung und Wirksamkeit der Makroaufsicht. Die Richtlinie 2013/36/EU verlangt von den benannten Behörden, alles Notwendige zu unternehmen, um den Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe der Pufferquoten zu koordinieren.
- (11) Die Schaffung eines widerstandsfähigeren Bankensystems in der Union erfordert, dass die benannten Behörden die von den anderen Mitgliedstaaten festgesetzten Quoten antizyklischer Kapitalpuffer anerkennen. Die Richtlinie 2013/36/EU legt einen Rahmen für die Anerkennung von Pufferquoten anderer Mitgliedstaaten und für die Anerkennung oder Festsetzung von Pufferquoten für Drittländer fest. Auch außerhalb von verpflichtenden Gegenseitigkeitsvereinbarungen sollten die benannten Behörden die von anderen Mitgliedstaaten festgesetzten Pufferquoten generell anerkennen. Unbeschadet künftiger ESRB-Empfehlungen betrifft die vorliegende Empfehlung nicht die Maßnahmen der benannten Behörden innerhalb der Union im Hinblick auf die Quoten antizyklischer Kapitalpuffer in Drittländern.
- (12) Der antizyklische Kapitalpuffer ist Teil einer Reihe von makroprudenziellen Instrumenten. Die Empfehlung ESRB/2013/1 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 4. April 2013 zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen⁽¹⁾ enthält eine indikative Liste der Instrumente, die die Mitgliedstaaten den makroprudenziellen Behörden zur Verfügung stellen könnten. Im Rahmen ihrer makroprudenziellen Strategie sollten benannte Behörden prüfen, wann der antizyklische Kapitalpuffer isoliert zum Einsatz kommen sollte, wann andere Instrumente eingesetzt werden sollten, und wann der antizyklische Kapitalpuffer mit anderen Instrumenten kombiniert werden sollte.
- (13) Aus der empirischen Analyse geht hervor, dass die Kredit/BIP-Lücke für die Union insgesamt der beste einzelne Indikator ist, um das Entstehen von Risiken anzuzeigen, die mit der Art von Krisen verbundenen sind, die der antizyklische Kapitalpuffer eindämmen soll. Es hat sich gezeigt, dass die Kredit/BIP-Lücke über eine Reihe von Einzelangaben dieser Lücke hinweg ein verlässliches Signal darstellt. Es gibt einige Verfahren zur Berechnung der Lücke, die bessere Signalqualitäten aufweisen als das in den Orientierungen des BCBS vorgeschlagene Berechnungsverfahren, diese gehen jedoch von enger gefassten Kreditaggregaten aus und könnten daher angesichts von Finanzinnovationen weniger verlässlich sein. Die Messung und Berechnung der Kredit/BIP-Lücke und des Referenzwerts für den Kapitalpuffer im Einklang mit den Orientierungen des BCBS werden die Vergleichbarkeit innerhalb und außerhalb der Union erhöhen.
- (14) In einigen Mitgliedstaaten kann die in den Orientierungen des BCBS vorgeschlagene Messung und Berechnung zu einer Kredit/BIP-Lücke führen, die es nicht ausreichend ermöglicht, das Entstehen von Risiken anzuzeigen, die Finanzkrisen vorausgehen. Spezifische nationale Gegebenheiten wie Unterschiede in der Struktur und im Entwicklungsgrad des Finanzsystems sowie in der Qualität und Verfügbarkeit von Kreditdaten bedeuten, dass für einige Mitgliedstaaten ein anderes Verfahren zur Berechnung der Kredit/BIP-Lücke als das in den Orientierungen des BCBS Vorgegebene stärkere Signalqualitäten aufweisen kann. Um solche Unterschiede zu berücksichtigen und andere Verfahren zuzulassen, können benannte Behörden die Kredit/BIP-Lücke zusätzlich mit Hilfe eines Verfahrens messen und berechnen, das die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats besser berücksichtigt.
- (15) Die in den Orientierungen des BCBS dargelegte Methode zur Zuordnung der Kredit/BIP-Lücke zu einem Referenzwert für den Kapitalpuffer, der als Puffer-Richtwert dient, stellt eine Ad-hoc-Methode dar. Die empirische Analyse alternativer Methoden, obwohl vielversprechend, ist nicht ausreichend entwickelt, um Orientierungshilfe zu geben. Mitgliedstaaten, die die Kredit/BIP-Lücke zusätzlich zu der in den Orientierungen des BCBS

(¹) ABl. C 170 vom 15.6.2013, S. 1.

veröffentlichten Methode mit Hilfe eines alternativen Verfahrens messen und berechnen, sollten zusätzlich zu dem im Rahmen der Methode des BCBS festgelegten Referenzwert für den Kapitalpuffer einen Referenzwert für den Kapitalpuffer erarbeiten und veröffentlichen, der diesem alternativen Verfahren entspricht. Mitgliedstaaten, die die Kredit/BIP-Lücke im Einklang mit den Orientierungen des BCBS messen und berechnen, können ebenfalls zusätzlich zu dem mit Hilfe der Methode des BCBS erreichten Referenzwert einen alternativen Referenzwert für den Kapitalpuffer erarbeiten und veröffentlichen.

- (16) Empirische Ergebnisse legen nahe, dass andere Variablen die Kredit/BIP-Lücke ergänzen können, um das Entstehen von systemweiten Risiken in Verbindung mit übermäßigem Kreditwachstum im Finanzsystem anzuzeigen. Solche Variablen sind u. a. die Messung einer möglichen Überbewertung von Immobilienpreisen (z. B. das Verhältnis der Preise von Gewerbe- und Wohnimmobilien zum Einkommen, Preisunterschiede und Wachstumsraten), die Messung der Kreditentwicklungen (z. B. das reale Wachstum von Krediten insgesamt oder von Bankkrediten, die Abweichung vom Trend des deflationierten Geldbestands M3), die Messung der Zahlungsbilanzungleichgewichte (z. B. Leistungsbilanz im Verhältnis zum BIP), die Messung der Solidität der Bankbilanzen (z. B. Höchstverschuldungsquote), die Messung der Schuldenlast des privaten Sektors (z. B. Verhältnis zwischen Schulden und Einkommen) sowie die Messung der möglichen Fehlbewertung von Risiken (z. B. reales Wachstum der Aktienkurse). Benannte Behörden sollten solche Variablen bei der Ausübung ihres Ermessens im Hinblick auf die Festsetzung der angemessenen Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer berücksichtigen. Es hat sich gezeigt, dass die Kombination dieser Variablen mit der Kredit/BIP-Lücke in einem multivariaten Modell die Signalleistung verbessert. Benannte Behörden werden diesen Modellen unter Umständen Rechnung tragen wollen.
- (17) Empirische Ergebnisse legen zudem nahe, dass Finanzmarktpreise für die meisten Mitgliedstaaten die besten Signalqualitäten aufwiesen, um den Eintritt der Risiken anzuzeigen, die ein sofortiges Abschmelzen oder ein vollständiges Abrufen des antizyklischen Kapitalpuffers erfordern. Wegen der begrenzten Verfügbarkeit von ausreichend langen Zeitreihen solcher marktbasierter Indikatoren ist die empirische Analyse zur Aktivierungsphase des Puffers weniger verlässlich als diejenige zur Aufbauphase. Es ist ferner schwierig, Variablen zu identifizieren, um anzuzeigen, dass der antizyklische Kapitalpuffer schrittweise abgeschmolzen werden kann, wenn Risiken aus dem übermäßigen Kreditwachstum zurückgehen. Grundsätzlich können Variablen, die sich in der Aufbauphase des antizyklischen Kapitalpuffers als verlässlich erwiesen haben, auch in die Entscheidung einfließen, den Puffer beizubehalten, abzuschmelzen oder vollständig abzurufen. Diese Variablen können jedoch auch irreführende Informationen liefern. So kann die Kredit/BIP-Lücke Risiken nicht korrekt wiedergeben, wenn Kredite über längere Zeit übermäßig gewachsen sind. Mit der Weiterentwicklung der Forschung und zunehmender Erfahrung in der Aktivierungsphase muss der in dieser Empfehlung angegebene Satz von Variablen um weitere angemessene Indikatoren ergänzt werden, sobald solche identifiziert werden. Insgesamt müssen benannte Behörden in der Aktivierungsphase des Puffers ihr Ermessen sogar stärker ausüben als während seiner Aufbauphase. Dieses Ermessen könnte auch durch Marktforschung, aufsichtsbehördliche Bewertungen und Stresstests bereichert werden.
- (18) Sofern solche Daten im fraglichen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, sollte die Beobachtung und Veröffentlichung eines Mindestsatzes von Variablen, die anzeigen, dass der antizyklische Kapitalpuffer aufgebaut, beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden sollte, Kohärenz und Transparenz auf Seiten der benannten Behörden fördern. Dieser Mindestsatz sollte benannte Behörden nicht daran hindern, angesichts der spezifischen Gegebenheiten des Mitgliedstaats weitere Indikatoren oder qualitative Informationen zu berücksichtigen, noch sollte er benannte Behörden daran hindern, bestimmten Variablen ein größeres Gewicht beizumessen als anderen oder größeres Gewicht auf qualitative Informationen zu legen.
- (19) ESRB-Empfehlungen werden veröffentlicht, nachdem der Rat über die vom Verwaltungsrat geplante Veröffentlichung in Kenntnis gesetzt wurde und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

ABSCHNITT 1 EMPFEHLUNGEN

Empfehlung A — Grundsätze

Den benannten Behörden wird empfohlen, bei der Beurteilung und Festsetzung der im jeweiligen Mitgliedstaat geltenden angemessenen Quoten antizyklischer Kapitalpuffer die folgenden Grundsätze zu beachten:

1. Grundsatz 1: (Ziel) Entscheidungen über die angemessene Quote des antizyklischen Kapitalpuffers sollten sich an dem Ziel orientieren, das Bankensystem vor möglichen Verlusten in Verbindung mit der Entstehung eines zyklischen Systemrisikos zu schützen und dadurch die nachhaltige Bereitstellung von Krediten an die Realwirtschaft über den gesamten Finanzzyklus unterstützen.

2. Grundsatz 2: (Puffer-Richtwert) Die Abweichung des Kredit/BIP-Verhältnisses vom langfristigen Trend — die Kredit/BIP-Lücke — sollte als gemeinsamer Ausgangspunkt für die Orientierung der Entscheidungen über die Quoten antizyklischer Kapitalpuffer insbesondere in der Aufbauphase dienen. Benannte Behörden sollten bei der Bewertung des zyklischen systemweiten Risikos und der Festsetzung der angemessenen Quote des antizyklischen Kapitalpuffers jedoch auch andere quantitative und qualitative Informationen berücksichtigen. Hierzu gehören Informationen, die spezifische nationale Gegebenheiten widerspiegeln. Benannte Behörden sollten der Öffentlichkeit erklären, welche Informationen verwendet und wie diese bei der Festsetzung der relevanten Pufferquote berücksichtigt werden.
3. Grundsatz 3: (Risiko irreführender Informationen) Benannte Behörden sollten die in der Kredit/BIP-Lücke enthaltenen Informationen sowie alle weiteren relevanten Variablen oder Modelle, die Variablen kombinieren, bewerten, und sich bewusst sein, dass die Informationen, die sie bereitstellen, irreführend sein können. Benannte Behörden sollten diese Bewertung bei ihrer Ermessensausübung in Bezug auf die Nachhaltigkeit des Kreditwachstums berücksichtigen, um die angemessene Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer festzusetzen. Der Nutzen dieser Variablen und Modelle sollte regelmäßig überprüft werden.
4. Grundsatz 4: (Abrufen des Puffers) Benannte Behörden sollten den antizyklischen Kapitalpuffer sofort abrufen, wenn Risiken tatsächlich eintreten. Dies kann das prozyklische Verhalten von Kreditinstituten eindämmen, indem ihnen geholfen wird, Verluste auszugleichen, während die Kreditvergabe an die Realwirtschaft aufrechterhalten wird und Solvenzanforderungen eingehalten werden. Wenn Risiken nicht eintreten, sondern als zurückgehend eingestuft werden, kann ein schrittweises Abrufen des Puffers angemessener sein. Setzt eine benannte Behörde die bestehende Pufferquote herab, sollte sie einen indikativen Zeitraum festlegen, in dem keine Anhebung der Pufferquote zu erwarten ist.
5. Grundsatz 5: (Kommunikation) Benannte Behörden sollten eine klare Strategie für die Mitteilung ihrer Entscheidungen über den antizyklischen Kapitalpuffer entwickeln. Im Rahmen dieser Strategie sollten sie ein Verfahren zur Koordinierung mit anderen benannten Behörden sowie dem ESRB festlegen. Sie sollten ferner transparente und beständige Abläufe sowie genau definierte Wege für die Kommunikation mit wesentlichen Beteiligten und der Öffentlichkeit vorsehen.
6. Grundsatz 6: (Anerkennung von Pufferquoten) Auch außerhalb von im Unionsrecht festgelegten verpflichtenden Gegenseitigkeitsvereinbarungen sollten benannte Behörden die in anderen Mitgliedstaaten angewandten Quoten antizyklischer Kapitalpuffer generell anerkennen. Benannte Behörden sollten berücksichtigen, welche grenzüberschreitenden Folgen es für Kredite eines anderen Mitgliedstaats haben kann, eine Pufferquote nicht über das verbindliche Maß hinaus anzuerkennen. Wird eine von der benannten Behörde eines anderen Mitgliedstaats über das verbindliche Maß festgesetzte Pufferquote nicht anerkannt, sollten benannte Behörden:
 - a) den ESRB,
 - b) die benannte Behörde, die die Pufferquote festsetzt,
 - c) die EZB, wenn mindestens eine der benannten Behörden, die die Pufferquote festsetzt oder nicht anerkennt, diejenige eines Mitgliedstaats ist, der am einheitlichen Aufsichtsmechanismus gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 teilnimmt, in Kenntnis setzen.
7. Grundsatz 7: (Andere makroprudenzielle Instrumente) Der antizyklische Kapitalpuffer ist Teil einer Reihe von makroprudenziellen Instrumenten, die den Behörden in der Union zur Verfügung stehen. Im Rahmen ihrer makroprudenziellen Strategie sollten benannte Behörden prüfen, wann der Puffer isoliert zum Einsatz kommen sollte, wann anstelle des Puffers andere Instrumente eingesetzt werden sollten, und wann der Puffer mit anderen Instrumenten kombiniert werden sollte.

Empfehlung B — Orientierung zur Messung und Berechnung der Kredit/BIP-Lücke, zur Berechnung des Referenzwerts für den Kapitalpuffer und des Puffer-Richtwerts

1. Den benannten Behörden wird empfohlen, vierteljährlich eine standardisierte Kredit/BIP-Lücke gemäß den Orientierungen des BCBS zu messen und zu berechnen, wie in Teil I des Anhangs dieser Empfehlung beschrieben.

2. Gehen benannte Behörden davon aus, dass eine abweichende Messung und Berechnung der Kredit/BIP-Lücke die spezifischen Gegebenheiten der betreffenden Volkswirtschaft besser wiedergeben würde, wird ihnen empfohlen, neben der gemäß Absatz 1 berechneten Lücke vierteljährlich eine zusätzliche Kredit/BIP-Lücke zu messen und zu berechnen. Bei der Berechnung der zusätzlichen Kredit/BIP-Lücke wird benannten Behörden empfohlen, die folgenden Orientierungen zu beachten:
 - a) das Verfahren für die Messung und Berechnung sollte die Abweichung des Kredit/BIP-Verhältnisses vom langfristigen Trend widerspiegeln;
 - b) die Messung und Berechnung sollten auf einer empirischen Analyse der Daten beruhen, die für den entsprechenden Mitgliedstaat von Bedeutung sind;
 - c) alle Korrekturen des Verfahrens für die Messung und Berechnung der zusätzlichen Kredit/BIP-Lücke sollten auf einer gründlichen Überprüfung der Aussagekraft des gewählten Verfahrens beruhen, die diesem im Hinblick auf die Anzeige von Risiken, die mit der Art von Krisen verbunden sind, die der antizyklische Kapitalpuffer eindämmen soll, zukommt.
3. Den benannten Behörden wird empfohlen, vierteljährlich Folgendes zu berechnen:
 - a) einen Referenzwert für den Kapitalpuffer auf der Grundlage der standardisierten Kredit/BIP-Lücke gemäß den Orientierungen des BCBS, wie in Teil II des Anhangs festgelegt, und, sofern zutreffend, *entweder*
 - b) einen Referenzwert für den Kapitalpuffer auf der Grundlage der standardisierten Kredit/BIP-Lücke und nach einer Methode berechnet, die von der in Teil II des Anhangs vorgesehenen Methode abweicht, sofern eine solche Methode angewendet wird, *oder*
 - c) einen Referenzwert für den Kapitalpuffer auf der Grundlage der zusätzlichen Kredit/BIP-Lücke und nach einer Methode berechnet, die von der in Teil II des Anhangs vorgesehenen Methode abweicht, sofern die zusätzliche Kredit/BIP-Lücke berechnet wird.
4. Wurde zusätzlich zum gemäß Absatz 3 Buchstabe a festgesetzten Referenzwert für den Kapitalpuffer ein anderer gemäß Absatz 3 Buchstabe b oder Absatz 3 Buchstabe c festgesetzter Referenzwert für den Kapitalpuffer für ein bestimmtes Quartal berechnet, wird benannten Behörden für die Zwecke der Richtlinie 2013/36/EU empfohlen, als Puffer-Richtwert den Referenzwert für den Kapitalpuffer zu wählen, der die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Volkswirtschaft am besten wiedergibt.
5. Im Rahmen der Informationen zur Bekanntmachung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer nach Artikel 136 Absatz 7 der Richtlinie 2013/36/EU wird benannten Behörden empfohlen, vierteljährlich auf ihrer Website zu veröffentlichen:
 - a) die standardisierte Kredit/BIP-Lücke und das entsprechende Kredit/BIP-Verhältnis;
 - b) die zusätzliche Kredit/BIP-Lücke und das entsprechende Kredit/BIP-Verhältnis, sofern ein solches berechnet wird, und die Begründung für die Abweichungen von der Formel in Teil I des Anhangs;
 - c) der Referenzwert für den Kapitalpuffer, der gemäß Absatz 3 Buchstabe a berechnet wird;
 - d) der Referenzwert für den Kapitalpuffer, der gemäß Absatz 3 Buchstabe b oder gegebenenfalls gemäß Absatz 3 Buchstabe c berechnet wird;
 - e) die zugrunde liegenden Datenquellen und sonstige relevante Metadaten.
6. Im Rahmen der Informationen zur Bekanntmachung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer nach Artikel 136 Absatz 7 der Richtlinie 2013/36/EU wird benannten Behörden empfohlen, ihre Gründe zu erläutern, sofern sie von
 - a) der gewählten Messung und Berechnung der Kredit/BIP-Lücke, wie in den Absätzen 1 und 2 festgelegt, einschließlich aller seiner Komponenten;
 - b) der gewählten Berechnung des Referenzwerts für den Kapitalpuffer, wie in Absatz 3 festgelegt;
 - c) dem gewählten Puffer-Richtwert, wie in Absatz 4 festgelegt, abweichen.

Empfehlung C — Orientierungshilfe zu Variablen, die auf das Entstehen systemweiter Risiken in Verbindung mit Phasen eines übermäßigen Kreditwachstums hinweisen

1. Um zu ihrem Urteil über die angemessene Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer zu kommen, wird benannten Behörden empfohlen, eine Reihe von quantitativen und qualitativen Informationen zu berücksichtigen, die zusätzlich zu der Kredit/BIP-Lücke auf das Entstehen systemweiter Risiken in Verbindung mit Phasen eines übermäßigen Kreditwachstums hinweisen.
2. Bei der Bewertung quantitativer Informationen sollten benannte Behörden einen Satz von Variablen beobachten, die auf das Entstehen des zyklischen Systemrisikos hinweisen. Sofern solche Variablen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, sollte dieser Satz Folgendes enthalten:
 - a) Messungen der möglichen Überbewertung von Immobilienpreisen (z. B. das Verhältnis der Preise für Gewerbe- und Wohnimmobilien zum Einkommen, Preisunterschiede und Wachstumsraten);
 - b) Messungen der Kreditentwicklungen (z. B. das reale Wachstum von Krediten insgesamt oder von Bankkrediten, die Abweichung vom Trend des deflationierten Geldbestands M3);
 - c) Messungen der Zahlungsbilanzungleichgewichte (z. B. Leistungsbilanz im Verhältnis zum BIP);
 - d) Messungen der Solidität der Bankbilanzen (z. B. Höchstverschuldungsquote);
 - e) Messungen der Schuldenlast des privaten Sektors (z. B. Verhältnis zwischen Schulden und Einkommen);
 - f) Messungen der möglichen Fehlbewertung von Risiken (z. B. reales Wachstum der Aktienkurse);
 - g) Messungen, die aus Modellen hergeleitet werden, die die Kredit/BIP-Lücke und eine Auswahl der oben genannten Messungen kombinieren.
3. Stehen solche Variablen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung und sind dort von Bedeutung, wird benannten Behörden empfohlen, mindestens eine der unter den Buchstaben a, b, c, d, e und f des Absatzes 2 jeweils genannten Messungen vierteljährlich und zusammen mit der Bekanntmachung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer nach Artikel 136 Absatz 7 der Richtlinie 2013/36/EU auf ihrer Website zu veröffentlichen.

Empfehlung D — Orientierungshilfe zu Variablen, die darauf hinweisen, dass der Puffer beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden sollte

1. Benannten Behörden wird empfohlen, bei Ausübung ihres Ermessens zur Festsetzung angemessener Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer, eine Reihe von quantitativen und qualitativen Informationen zu berücksichtigen, die darauf hinweisen, dass der Puffer beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden sollte.
2. Bei der Bewertung quantitativer Informationen sollten benannte Behörden einen Satz von Variablen beobachten, die darauf hinweisen, ob der Puffer beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden sollte. Stehen solche Variablen im Mitgliedstaat zur Verfügung, sollte dieser Satz Folgendes enthalten:
 - a) Stressmessungen auf den Bankenfinanzierungsmärkten (z. B. der LIBOR-OIS (Overnight Index Swaps)-Spread, die CDS (Credit Default Swap)-Prämien der Banken);
 - b) Messungen, die auf allgemeinen systemischen Stress hinweisen (z. B. ein zusammengesetzter Indikator, der den Stress im nationalen oder EU-Finanzsystem misst, wie der zusammengesetzte Indikator für systemischen Stress (*Composite Indicator of Systemic Stress* — CISS) der EZB).
3. Benannten Behörden wird empfohlen, bei der Entscheidung, ob der Puffer beibehalten, abgeschmolzen oder vollständig abgerufen werden soll, in Bezug auf die Beobachtung der Variablen nach Absatz 2 ihr Ermessen verstärkt auszuüben.
4. Stehen solche Variablen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung und sind dort von Bedeutung, wird benannten Behörden empfohlen, mindestens eine unter den Buchstaben a und b des Absatzes 2 jeweils genannten Variablen vierteljährlich und zusammen mit der Bekanntmachung der Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer nach Artikel 136 Absatz 7 der Richtlinie 2013/36/EU auf ihrer Website zu veröffentlichen.

ABSCHNITT 2

UMSETZUNG

1. Auslegung

1. Die in der vorliegenden Empfehlung verwendeten Begriffe haben die folgende Bedeutung:
 - a) „benannte Behörde“: eine von einem Mitgliedstaat benannte Behörde oder öffentliche Stelle gemäß Artikel 136 Absatz 1 der Richtlinie 2013/36/EU oder die EZB gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013;
 - b) „Referenzwert für den Kapitalpuffer“: eine Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer, die gemäß der Empfehlung B Nummer 3 berechnet wird;
 - c) „Puffer-Richtwert“: ein Referenzwert für den Kapitalpuffer, der gemäß der Empfehlung B Nummer 4 gewählt wird;
 - d) „Kredit/BIP-Lücke“: die Abweichung des Kredit/BIP-Verhältnisses vom langfristigen Trend in einem bestimmten Mitgliedstaat;
 - e) „standardisierte Kredit/BIP-Lücke“: eine Kredit/BIP-Lücke, die gemäß der Empfehlung B Nummer 1 gemessen und berechnet wird;
 - f) „zusätzliche Kredit/BIP-Lücke“: eine Kredit/BIP-Lücke, die gemäß der Empfehlung B Nummer 2 gemessen und berechnet wird;
 - g) „Quote für den antizyklischen Kapitalpuffer“: die Quote, die Institute anwenden müssen, um ihren institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffer zu berechnen, und die gemäß den Artikeln 136 und 137 der Richtlinie 2013/36/EU oder gegebenenfalls von einer einschlägigen Drittlandsbehörde festgesetzt wurde.
2. Der Anhang ist ein integraler Bestandteil der vorliegenden Empfehlung. Soweit der Hauptteil und der Anhang nicht übereinstimmen, hat der Hauptteil Vorrang.

2. Umsetzungskriterien

1. Die Adressaten werden ersucht, mitzuteilen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der vorliegenden Empfehlung ergriffen haben, bzw. ihr Nichthandeln in angemessener Weise zu rechtfertigen. Die Berichte sollten zumindest die folgenden Informationen enthalten:
 - a) Informationen über Inhalt und Zeitrahmen der ergriffenen Maßnahmen;
 - b) Beurteilung der Funktionsfähigkeit der ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele der vorliegenden Empfehlung;
 - c) ausführliche Rechtfertigung eines etwaigen Nichthandelns oder Abweichens von der vorliegenden Empfehlung, einschließlich etwaiger Verzögerungen.

3. Zeitrahmen für die Nachverfolgung

1. Die Adressaten werden ersucht, den ESRB, den Rat und die Kommission über Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, die infolge dieser Empfehlung ergriffen worden sind, und gegebenenfalls ein Nichthandeln gemäß den folgenden Absätzen angemessen zu rechtfertigen.
2. Die Adressaten werden ersucht, dem ESRB, dem Rat und der Kommission bis zum 30. Juni 2016 einen Bericht über die Maßnahmen zu übermitteln, die ergriffen wurden, um diese Empfehlung zu erfüllen. Die empfohlenen Maßnahmen sollten ab dem Zeitpunkt gelten, zu dem die Mitgliedstaaten von den Kreditinstituten in ihrem Hoheitsgebiet verlangen, einen institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffer gemäß Artikel 130 der Richtlinie 2013/36/EU vorzuhalten. Der Bericht sollte genaue Angaben zu den ab diesem Zeitpunkt ergriffenen Maßnahmen enthalten.
3. Die Adressaten werden ersucht, alle drei Jahre einen Bericht über die Maßnahmen zu übermitteln, die ergriffen wurden, um diese Empfehlung umzusetzen.
4. Der Verwaltungsrat wird unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Festsetzung von Puffern gemäß der Richtlinie 2013/36/EU oder der Entwicklungen bei international vereinbarten Verfahren entscheiden, wann diese Empfehlung überprüft oder aktualisiert werden muss.

4. Überwachung und Beurteilung

1. Das Sekretariat des ESRB:
 - a) unterstützt die Adressaten, unter anderem indem es eine abgestimmte Berichterstattung durch die Bereitstellung maßgeblicher Vorlagen und gegebenenfalls detaillierter Angaben zu den Modalitäten und dem Zeitrahmen der Nachverfolgung erleichtert;
 - b) überprüft die Nachverfolgung durch die Adressaten, unter anderem indem es die Adressaten auf deren Verlangen hin unterstützt, und erstattet dem Verwaltungsrat über den Lenkungsausschuss Bericht über die Nachverfolgung.
2. Der Verwaltungsrat beurteilt die von den Adressaten gemeldeten Maßnahmen bzw. Begründungen und entscheidet gegebenenfalls, ob die vorliegende Empfehlung nicht eingehalten wurde und die Adressaten ihr Nichthandeln nicht angemessen begründet haben.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 18. Juni 2014.

Der Vorsitzende des ESRB

Mario DRAGHI

ANHANG

TEIL I

METHODE FÜR DIE MESSUNG UND BERECHNUNG DER KREDIT/BIP-LÜCKE GEMÄSS DEN ORIENTIERUNGEN DES BCBS

Die standardisierte Kredit/BIP-Lücke, bezeichnet als $LÜCKE_t$, wird gemessen und berechnet als:

$$LÜCKE_t = VERHÄLTNIS_t - TREND_t$$

wobei:

t = Stichtag, der Zeitraum beträgt ein Quartal;

$VERHÄLTNIS_t$ = $(KREDITE_t / (BIP_t + BIP_{t-1} + BIP_{t-2} + BIP_{t-3})) \times 100 \%$;

BIP_t = Bruttoinlandsprodukt des Mitgliedstaats der benannten Behörde im Quartal t ;

$KREDITE_t$ = grobe Messung des am Ende des Quartals t ausstehenden Kreditvolumens im privaten nichtfinanziellen Sektor in dem Mitgliedstaat der benannten Behörde;

$TREND_t$ = rekursiver Hodrick-Prescott gefilterter Trend des VERHÄLTNISSES mit einem Glättungsparameter, Lambda von 400 000 (*).

(*) Der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) ist ein übliches mathematisches Mittel der Makroökonomie, das dazu dient, den Trend einer Variable im Laufe der Zeit zu ermitteln. Er ist Bestandteil aller üblichen Statistikpakete. Ein einseitiger, rekursiver HP-Filter stellt sicher, dass nur Informationen für die Berechnung des Trends verwendet werden, die zu jedem Zeitpunkt verfügbar sind. Der Glättungsparameter, in der technischen Dokumentation allgemein als Lambda bezeichnet, wurde auf 400 000 festgesetzt, um den langfristigen Trend im Verhalten des Kredit/BIP-Verhältnisses zu erfassen.

TEIL II

METHODE FÜR DIE BERECHNUNG DES REFERENZWERTS FÜR DEN KAPITALPUFFER GEMÄSS DEN ORIENTIERUNGEN DES BCBS (*)

Die Höhe des Referenzwerts für den Kapitalpuffer (als Prozentsatz der risikogewichteten Aktiva) beträgt Null, wenn die Kredit/BIP-Lücke unter dem unteren Schwellenwert oder mit diesem gleichauf liegt. Er steigt dann mit der Kredit/BIP-Lücke linear an, bis der Referenzwert für den Kapitalpuffer seinen höchsten Wert erreicht, wenn die Kredit/BIP-Lücke den oberen Schwellenwert erreicht oder überschreitet.

In Formeln ausgedrückt:

wenn $LÜCKE_t \leq L$ beträgt der Referenzwert für den Kapitalpuffer Null,

wenn $LÜCKE_t \geq H$ beträgt der Referenzwert für den Kapitalpuffer 2,5 %,

zwischen L und H wird der Referenzwert für den Kapitalpuffer linear interpoliert und entspricht $(0,3125 \times LÜCKE_t - 0,625)$

wobei:

$LÜCKE_t$ die im Anhang Teil I definierte Kredit/BIP-Lücke ist;

L = 2 Prozentpunkte der untere Wert beträgt;

H = 10 Prozentpunkte der obere Wert beträgt.

(*) Während die Referenzwerte für den Kapitalpuffer linear in Höhe des BIP ansteigen und so jeden Wert zwischen Null und 2,5 % annehmen können, bestimmt Artikel 136 Absatz 4 der Richtlinie 2013/36/EU, dass die von der benannten Behörde festgesetzte Pufferquote in Schritten von jeweils 0,25 Prozentpunkten oder Vielfachen von 0,25 Prozentpunkten kalibriert wird.