

978-3-7910-3400-3 Buscher/Hannemann/Wagner/Weigl, Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Institutsvergütungsverordnung-InstitutsVergV)
© 2014 Schäffer-Poeschel Verlag (www.schaeffer-poeschel.de)

SCHÄFFER
POESCHEL

1 Überblick

Das Thema »Vergütung« ist durch die Finanzmarktkrise in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Im Rahmen der Aufarbeitung dieser Krise besteht weitgehend Einigkeit, dass unangemessene Vergütungspraktiken und -strukturen im Finanzsektor eine ihrer maßgeblichen Ursachen waren. »Eine Vergütungspolitik, die auf kurzfristige Parameter ausgerichtet ist und einseitig Erfolg belohnt, ohne Misserfolg ausreichend zu sanktionieren, kann dazu verleiten, den langfristigen und nachhaltigen Unternehmenserfolg aus dem Blick zu verlieren. Eine derartige Vergütungspolitik läuft einem angemessenen Risikomanagement zuwider. Wie die Finanzmarktkrise gezeigt hat, können die durch eine verfehlte Vergütungspolitik gesetzten Fehlanreize Risiken nicht nur für die Stabilität einzelner Unternehmen, sondern auch für die Finanzstabilität im Allgemeinen begründen«¹.

Die Finanzmarktkrise hat zahlreiche Initiativen angestoßen, die Schwächen in der Finanzmarktarchitektur beseitigen und eine langfristige Krisenprävention erreichen sollten. Zunächst entwickelte auf internationaler Ebene das Financial Stability Board (FSB)² Prinzipien und Standards für solide Vergütungspraktiken in der Finanzbranche, die von der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20)³ gebilligt wurden. Diese Prinzipien und Standards des FSB hat die Europäische Union für den Bankenbereich fast deckungsgleich in die zweite Änderungsrichtlinie zur Capital

-
- 1 Auslegungshilfe zur Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Institutsvergütungsverordnung – InstitutsVergV) in der Fassung vom 1. Januar 2014, Allgemeiner Teil.
 - 2 Das Financial Stability Board (FSB), das bis Mitte 2009 unter der Bezeichnung Financial Stability Forum (FSF) firmierte, ist ein globales Gremium, das sich aus hochrangigen Vertretern von Notenbanken, Aufsichtsbehörden und Finanzministerien der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) sowie des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und anderer internationaler Institutionen zusammensetzt. Im FSB werden Themen diskutiert, die von grundlegender systemischer Bedeutung für die Finanzstabilität sind. Zu den Hauptaufgaben des FSB gehört es, das internationale Finanzsystem im Hinblick auf mögliche Schwachstellen zu überwachen, Handlungsbedarf zu identifizieren und den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden zu koordinieren und zu fördern. Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2012, 28. Mai 2013, S. 42f.
 - 3 Der im Jahre 1999 gegründeten Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) gehören 19 Staaten (Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA) sowie die EU an. Die G20 ist nach dem Beschluss ihrer Staats- und Regierungschefs vom September 2009 das zentrale informelle Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit der bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer. Die G20-Staaten repräsentieren knapp über 80% des weltweiten Bruttoinlandsprodukts, drei Viertel des Welthandels und rund zwei Drittel der Weltbevölkerung. An den G20-Gipfeln nehmen auf Einladung der Präsidentschaft regelmäßig auch der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank (WB), das Financial Stability Board (FSB), die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Welthandelsorganisation (WTO), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Vereinten Nationen (VN) teil. Darüber hinaus werden regelmäßig weitere Staaten und Regionalorganisationen eingeladen, wie z. B. die Vorsitzenden der Afrikanischen Union (AU), der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) und der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Die jeweilige G20-Präsidentschaft hält engen Kontakt mit verschiedenen Interessengruppen und Nicht-G20-Ländern (sogenanntes »Outreach«). Vgl. www.bundesregierung.de.

Requirements Directive (CRD III)⁴ übernommen. Darüber hinaus beauftragte die EU-Kommission den Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (»Committee of European Banking Supervisors« – CEBS), Leitlinien zu den Vergütungsanforderungen aus der CRD III zu erarbeiten⁵. Eine erneute Verschärfung der bankaufsichtlichen Vorgaben an die Vergütungssysteme erfolgte durch die dritte Änderungsrichtlinie zur Capital Requirements Directive (CRD IV)⁶. Diese führte eine Obergrenze für das Verhältnis zwischen variabler und fixer Vergütung für Geschäftsleiter und Mitarbeiter ein und berücksichtigte bei der Neuregelung zusätzliche Erkenntnisse über die Umsetzung der europäischen Vergütungsanforderungen in den Mitgliedstaaten sowie über die Einhaltung der Vorgaben durch die Institute. Die Anforderungen der CRD IV sollen im Jahre 2014 durch mehrere technische Standards und Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (»European Banking Authority« – EBA) als Nachfolgerinstitution von CEBS konkretisiert und ergänzt werden.

Mit dem Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen⁷ im Jahre 2010 und der Instituts-Vergütungsverordnung (InstitutsVergV)⁸ – im Weiteren »Vergütungsverordnung« – hat der deutsche Gesetzgeber die auf internationaler Ebene entwickelten Regulierungsstandards in Deutschland umgesetzt. Vorausgegangen war ein dreistufiges Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur schnellstmöglichen Umsetzung der internationalen Prinzipien und Standards des FSB sowie der vergütungsbezogenen Vorgaben in der CRD III. Mit dem CRD IV-Umsetzungsgesetz und der Novellierung der Vergütungsverordnung im Jahre 2013 wurden die bestehenden vergütungsrelevanten Regelungen erweitert und fortentwickelt. Das CRD IV-Umsetzungsgesetz und die überarbeitete Vergütungsverordnung sind zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Angesichts der Vielzahl der neuen Anforderungen ist davon auszugehen, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung und die Überwachung der Vergütungssysteme in den Instituten haben. Zudem werden die Institute die im Jahre 2014 von der EBA zu erwartenden Vorgaben zum Teil unmittelbar anwenden müssen.

Nachfolgend werden zunächst die maßgeblichen internationalen und europäischen Vorgaben zur Regulierung der Vergütungssysteme von Banken im Überblick darge-

4 Richtlinie 2010/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Wiederverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik (Bankenrichtlinie – CRD III), Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Dezember 2010, L 329/3–35.

5 Committee of European Banking Supervisors, Guidelines on Remuneration Policies and Practices (GL 42), 10. Dezember 2010.

6 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 (Bankenrichtlinie – CRD IV), Amtsblatt der Europäischen Union vom 27. Juni 2013, L 176/338–436.

7 Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen (VergAnfG) vom 21. Juli 2010 (BGBl. I Nr. 38, S. 950), veröffentlicht am 26. Juli 2010.

8 Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung – InstitutsVergV) in der Fassung vom 6. Oktober 2010 (BGBl. I Nr. 50, S. 1374), veröffentlicht am 12. Oktober 2010.

stellt. Anschließend wird auf die nationalen Regulierungsmaßnahmen eingegangen. Darüber hinaus werden das neue System der Bankenaufsicht im Europäischen Währungsraum (Euro-Zone) sowie die Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse der Aufsicht im Bereich der Vergütungssysteme vorgestellt. Schließlich folgt ein Ausblick auf die weitere Entwicklung der bankaufsichtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme.

2 Internationale Regulierungsinitiativen

2.1 Regulierungsinitiativen des FSB als Ausgangspunkt

Um Fehlentwicklungen in der Vergütungspolitik in Zukunft entgegenzuwirken, hat zunächst das Financial Stability Forum (FSF) auf globaler Ebene mehrere regulatorische Initiativen angestoßen. Das FSF stellte im »Draghi-Report« vom April 2008 einen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Vergütungssysteme und unvermeidbar hohen Risikopositionen in bestimmten Geschäftsbereichen fest. Es forderte vor diesem Hintergrund die Einrichtung von Vergütungssystemen, die langfristig ausgerichtet sind und die Gesamtprofitabilität der Institute berücksichtigen. Für diese Zwecke regte das FSF einen Dialog zwischen Kreditwirtschaft und Aufsehern an. Konkrete Anforderungen an die Institute statuierte der Draghi-Report jedoch noch nicht⁹.

Anschließend veröffentlichte das FSF im April 2009 Prinzipien für solide Vergütungspraktiken¹⁰, die in Deutschland durch die überarbeitete Fassung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) vom 14. August 2009¹¹ umgesetzt wurden (»zweite MaRisk-Novelle«)¹². Angesichts der nicht abbreißenden Diskussion um die Managergehälter verfasste schließlich das Financial Stability Board (FSB) als Nachfolger des FSF im September 2009 Implementierungsstandards¹³, die sich vor allem hinsichtlich ihrer Regelungstiefe deutlich von den zuvor veröffentlichten Prinzipien unterscheiden. Noch im selben Monat billigte die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) bei ihrem Gipfeltreffen in Pittsburgh die Prinzipien und Standards des FSB.

Die in den Prinzipien und Standards des FSB aufgestellten Anforderungen zielen insbesondere darauf ab, die Vergütungsstrukturen stärker auf den längerfristigen Erfolg des Unternehmens auszurichten und die eingegangenen Risiken angemessen zu berücksichtigen. Die FSB-Standards verlangen zwar keine Vergütungsobergrenzen, jedoch darf z. B. ein bestimmter Teil der variablen Vergütung – abhängig vom geschäftlichen Erfolg – erst nach drei Jahren ausgezahlt werden (Zurückbehaltungszeitraum). Darüber hinaus müssen mindestens 50 % der variablen Vergütung von der »nachhaltigen Wertentwicklung« des Institutes abhängig sein. »Garantierte Bonuszahlungen«

9 »One of the striking features of recent events has been firms' sizeable payouts to staff in areas in which the firms have subsequently incurred very large losses as risks materialised. Compensation arrangements often encouraged disproportionate risk-taking with insufficient regard to longer-term risks. This problem can be mitigated if firms closely relate the incentives in their compensation model to long-term, firm-wide profitability. In addition, regulators and supervisors will work with market participants to identify means by which risk management policies and controls can mitigate risks associated with these incentives.« Financial Stability Forum, Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, 7. April 2008, S. 20.

10 Financial Stability Forum, FSF Principles for Sound Compensation Practices, 2. April 2009.

11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), Rundschreiben 15/2009 (BA) vom 14. August 2009.

12 Die Umsetzung der Prinzipien des FSF führte schwerpunktmäßig zu (temporären) Änderungen im Modul AT 7.1 der MaRisk.

13 Financial Stability Board, Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards, 25. September 2009.

sind nach den Vorgaben des FSB grundsätzlich überhaupt nicht mehr erlaubt. Außerdem werden Institute dazu angehalten, umfangreiche Informationen offenzulegen.

Aufgrund des Detaillierungsgrades der vom FSB aufgestellten Anforderungen, aber auch wegen ihrer Eingriffsqualität, musste das nationale Umsetzungskonzept neu überdacht werden. Eine Umsetzung durch die (prinzipienorientierten) MaRisk wurde verworfen, weil diese lediglich den Charakter von rechtlich unverbindlichen Verwaltungsvorschriften haben. Außerdem musste der deutsche Gesetzgeber schnell handeln. Das FSB hatte nämlich unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass es von den Nationalstaaten eine zeitnahe und rechtlich verbindliche Umsetzung der Implementierungsstandards erwartete¹⁴. Das FSB überzeugte sich bei allen G20-Staaten im Rahmen eines »Thematic Peer Reviews« davon, ob dies tatsächlich der Fall war¹⁵. Die Anforderungen an Vergütungssysteme wurden deshalb in Deutschland kurzfristig in ein gesondertes Rundschreiben der BaFin¹⁶ und anschließend in eine neue Rechtsverordnung¹⁷ überführt.

2.2 Weiterführende Arbeiten des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht

Die Weiterentwicklung der Prinzipien und Standards des FSB erfolgt auf globaler Ebene im Wesentlichen durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht¹⁸. Der Ausschuss veröffentlichte im Mai 2011 den Bericht zur Methodik einer risiko- und leistungsge-rechten Anpassung von Vergütungsregelungen¹⁹. Im Juli 2011 formulierte der Baseler Ausschuss Anforderungen an die regelmäßige Offenlegung der Vergütungsregelungen im Rahmen der dritten Säule des Baseler Akkords, um die Konvergenzbemühungen in diesem Bereich weltweit voranzutreiben²⁰. Eine höhere Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit soll die Marktdisziplin stärken und die Ausgestaltung der Vergütungssysteme allgemein verbessern.

14 »Firms and Supervisors should ensure the process of implementation is begun immediately and pursued rigorously in their respective jurisdictions.« Financial Stability Board, Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards, 25. September 2009, S. 1.

15 Vgl. Financial Stability Board, Thematic Review on Compensation – Peer Review Report, 30. März 2010. Diese Überprüfungen wurden auch in den Folgejahren durchgeführt, teilweise auf thematisch breiterer Basis. Vgl. Financial Stability Board, 2011 Thematic Review on Compensation – Peer Review Report, 7. Oktober 2011; Financial Stability Board, Thematic Review on Risk Governance – Peer Review Report, 12. Februar 2013.

16 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Aufsichtsrechtliche Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten, Rundschreiben 22/2009 (BA) vom 21. Dezember 2009.

17 Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung – InstitutsVergV) in der Fassung vom 6. Oktober 2010 (BGBl. I Nr. 50, S. 1374), veröffentlicht am 12. Oktober 2010.

18 Dem bei der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelten Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) gehören derzeit Re-präsentanten der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden von 27 Ländern an. Der Baseler Ausschuss entwickelt globale Aufsichtsstandards und Empfehlungen für die Bankenaufsicht. Darüber hinaus soll das Gremium die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden verbessern.

19 Basel Committee on Banking Supervision, Range of Methodologies for Risk and Performance Alignment of Remuneration, 12. Mai 2011.

20 Basel Committee on Banking Supervision, Pillar 3 disclosure requirements for remuneration, 1. Juli 2011.

2.3 Empfehlungen von FSB und Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Empfehlungen des Financial Stability Board und des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht sind zwar für die Institute rechtlich nicht unmittelbar verbindlich. Als die international maßgeblichen bankaufsichtlichen Standards werden sie jedoch regelmäßig vom europäischen oder nationalen Gesetzgeber übernommen und haben somit eine Art »faktische Bindungswirkung«. Darüber hinaus wurde mit der vierten MaRisk-Novelle das sogenannte »Prinzip der Proportionalität nach oben« in den MaRisk verankert. Diesem Prinzip zufolge haben die Institute, die besonders groß sind oder deren Geschäftsaktivitäten durch besondere Komplexität, Internationalität oder eine besondere Risikoexponierung gekennzeichnet sind, über die MaRisk hinaus weitergehende Vorkehrungen im Bereich des Risikomanagements zu treffen. Diese Institute sollen zu diesem Zweck auch die einschlägigen Veröffentlichungen des FSB und des Baseler Ausschusses in eigenverantwortlicher Weise in ihre Überlegungen zur angemessenen Ausgestaltung des Risikomanagements einbeziehen (→ AT 1 Tz. 2 MaRisk)²¹.

21 Zum Prinzip der Proportionalität nach oben vgl. Hannemann, Ralf/Schneider, Andreas/Weigl, Thomas, Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) – Kommentar unter Berücksichtigung der Instituts-Vergütungsverordnung (InstitutsVergV), 4. Auflage, Stuttgart, 15. Oktober 2013, S. 72f.

3 Europäische Regulierungsinitiativen

Wichtige internationale Initiativen im Bereich des Aufsichtsrechts werden regelmäßig auf der europäischen Ebene nachgezogen. Das gilt auch für die Anforderungen an Vergütungssysteme, wobei die Europäische Union mittlerweile sogar eine Vorreiterrolle bei den Vergütungsregelungen übernommen hat.

3.1 De-Larosière-Bericht

Den Ausgangspunkt für die europäischen Initiativen zur Regulierung der Vergütungssysteme im Finanzsektor bildete der am 29. Februar 2009 veröffentlichte De-Larosière-Bericht²². Die von der EU-Kommission im Jahre 2008 mit der Aufarbeitung der Finanzmarktkrise beauftragte Expertengruppe unter dem Vorsitz des früheren französischen Zentralbankchefs Jaques de Larosière identifizierte in ihrem Bericht eine unangemessene Vergütungspolitik im Finanzsektor als einen der maßgeblichen Auslöser der Finanzmarktkrise. Der Bericht kritisierte insbesondere zum Teil übertrieben hohe variable Vergütungsbestandteile, die vom kurzfristigen Erfolg der Institute abhingen und offenbar Manager dazu verleitet hatten, unverantwortbar hohe Risiken einzugehen²³.

3.2 Vorgaben der CRD III

Im April 2009 veröffentlichte die EU-Kommission zunächst Empfehlungen zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor und zur Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften²⁴. Die Empfehlungen orientierten sich an den Prinzipien und Standards des FSB, hatten jedoch mangels rechtlicher Verbindlichkeit nur geringe Bedeutung.

Im nächsten Schritt übernahm die EU-Kommission die Vorgaben des FSB weitgehend deckungsgleich in die im Dezember 2010 veröffentlichte zweite Änderungsrichtlinie zur Capital Requirements Directive (CRD III)²⁵. Anders als Empfehlungen sind europäische Richtlinien für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Zieles verbindlich, überlassen ihnen jedoch die Wahl der Form und Mittel für die nationale Umsetzung.

22 The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jaques de Larosière, Report (De-Larosière-Bericht), Brüssel, 25. Februar 2009.

23 Vgl. The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jaques de Larosière, Report (De-Larosière-Bericht), Brüssel, 25. Februar 2009, S. 30.

24 Empfehlungen der Kommission vom 30. April 2009 zur Ergänzung der Empfehlungen 2004/913/EG und 2005/162/EG zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften (2009/385/EG), Amtsblatt der Europäischen Union vom 15. Mai 2009, L 120/28–31.

25 Richtlinie 2010/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Wiederverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik (Bankenrichtlinie – CRD III), Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Dezember 2010, L 329/3–35.

Die CRD III verlangte von den Instituten erstmals ein angemessenes Verhältnis zwischen der variablen und der fixen Vergütung, ohne hierfür eine feste Obergrenze festzulegen. Weiterhin wurden detaillierte Anforderungen für die Bemessung des vergütungsrelevanten Erfolges, insbesondere zu den Vergütungsparametern, und für die Ausgestaltung der Gewährung einer variablen Vergütung gestellt.

Darüber hinaus sieht die CRD III vor, dass die Aufsichtsbehörden von den Instituten Daten zum Vergleich von Vergütungstrends und -praktiken (Anzahl und Höhe der Vergütungsbestandteile, Anzahl der »Risk Taker« etc.) erheben und anschließend in aggregierter Form an die EBA weiterleiten müssen. Zudem haben die Institute den Aufsichtsbehörden jährlich Informationen über die Anzahl der Geschäftsleiter bzw. Mitarbeiter zu übermitteln, deren Gesamtvergütung den Betrag von 1 Mio. EUR übersteigt. Vor diesem Hintergrund hat die EBA zwischenzeitlich Leitlinien zum Vergütungsvergleich²⁶ und zur Datenerfassung im Hinblick auf Personen mit hohem Einkommen²⁷ veröffentlicht, die eine europaweit einheitliche Datenerhebung gewährleisten.

3.3 Leitlinien von CEBS

Der Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) entwickelte parallel zur CRD III Anforderungen an Vergütungssysteme. Zunächst veröffentlichte CEBS eine Zusammenstellung von Prinzipien zum Thema Vergütung²⁸, die allerdings relativ allgemeine Ausführungen enthielt und rasch von den weiteren Entwicklungen auf internationaler Ebene überholt wurde. Später beauftragte die EU-Kommission den Ausschuss auf der Grundlage des Art. 22 Abs. 4 der Bankenrichtlinie, Leitlinien zu den neuen Vergütungsregelungen der CRD III zu erarbeiten, um auf europäischer Ebene eine möglichst einheitliche Umsetzung der Richtlinienanforderungen in den nationalen Rechtsordnungen und bei den Instituten zu erreichen. Die CEBS-Leitlinien zur Vergütungspolitik und -praxis vom Dezember 2010²⁹ enthalten zahlreiche Vorschläge für eine risikoadäquate Ausgestaltung von Vergütungssystemen. Dazu gehören u. a. die zeitliche Staffellung von Bonuszahlungen über einen längeren Zeitraum (drei bis fünf Jahre), die Einführung eines Bonus-Malus-Systems sowie die Möglichkeit, variable Vergütungsbestandteile vollständig zu streichen oder zurückzufordern. In der Vergütungsverordnung aus dem Jahre 2010 konnten lediglich die Zwischenergebnisse von CEBS berücksichtigt werden, weil die Endfassung zum damaligen Zeitpunkt noch nicht vorlag³⁰. Die novellierte Vergütungsverordnung aus dem Jahre 2013 berücksich-

26 European Banking Authority, Guidelines on the Remuneration Benchmarking Exercise (EBA/GL/2012/4), 27. Juli 2012.

27 European Banking Authority, EBA Guidelines on the Data Collection Exercise Regarding High Earners (EBA/GL/2012/5), 27. Juli 2012.

28 Committee of European Banking Supervisors, High Level Principles for Remuneration Policies, 20. April 2009.

29 Committee of European Banking Supervisors, Guidelines on Remuneration Policies and Practices (GL 42), 10. Dezember 2010.

30 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Begründung zur Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung – Instituts-VergV) in der Fassung vom 6. Oktober 2010, S. 1.

tigt nunmehr die finalen CEBS-Leitlinien. Allerdings sind diese nicht deckungsgleich und nicht mit dem gleichen Detaillierungsgrad in die Verordnung bzw. in die Verordnungsbegründung und die Auslegungshilfe eingeflossen. Die Aufsicht verweist daher an manchen Stellen ausdrücklich darauf, dass die Leitlinien eine weitere Orientierung bieten. Die CEBS-Leitlinien können aber insgesamt zum besseren Verständnis und zur Auslegung der Verordnung herangezogen werden.

3.4 »Implementation Survey« der EBA

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) mit Sitz in London hat am 1. Januar 2011 ihre Arbeit aufgenommen³¹. Die EBA hat einen Doppelstatus: Sie ist eine europäische Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit und gleichzeitig ein Kooperationsgremium für die nationalen Aufsichtsbehörden. Im April 2012 untersuchte die EBA die Umsetzung der CEBS-Leitlinien in den EU-Mitgliedstaaten und speziell durch die Institute im Rahmen eines »Implementation Survey«³². Hierbei stellte die EBA teilweise Defizite bei der Umsetzung der CEBS-Leitlinien durch die Institute fest, die vorher bereits viele nationale Aufseher identifiziert hatten. Die Aufsichtsbehörden hielten die Anzahl der von den Instituten identifizierten »Risk Taker« in vielen Fällen für zu gering und angesichts der Vergütungsstrukturen in den Instituten oftmals für nicht plausibel. Dies ist umso bedeutender, als die speziellen Vergütungsregelungen lediglich auf die Risk Taker und nicht auf alle Mitarbeiter abstellen. Sofern die Institute aber zu wenige Personen als Risk Taker identifizieren, kommen in der Folge wesentliche Vergütungsanforderungen nicht zur Anwendung. Ein weiterer Kritikpunkt der Aufsicht war das teilweise unangemessene Verhältnis von variabler zu fixer Vergütung, welches ein hohes Potenzial für Fehlanreize bietet. Schließlich waren die Vergütungsparameter für die Ermittlung des vergütungsrelevanten Erfolges eines Mitarbeiters nur unzureichend am nachhaltigen Erfolg des Unternehmens ausgerichtet. Nach Meinung der Aufsicht mangelte es insoweit vor allem an risikoadjustierten Erfolgsgrößen.

3.5 Vorgaben der CRD IV

Eine weitere Verschärfung der bankaufsichtlichen Vorgaben an die Vergütungssysteme von Instituten erfolgte durch das im Juni 2013 veröffentlichte CRD IV-Paket³³. Dieses besteht aus einer unmittelbar in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Verordnung

31 Die EBA wurde am 1. Januar 2011 im Rahmen des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) gegründet und hat alle bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben des Committee of European Banking Supervisors (CEBS) übernommen.

32 European Banking Authority, Survey on the implementation of the CEBS Guidelines on Remuneration Policies and Practices, 12. April 2012.

33 Im Kommentar wird durchgängig der Begriff »CRD IV-Paket« als Oberbegriff für die Bankenverordnung (CRR) und die Bankenrichtlinie (CRD IV) verwendet. In der Praxis dient der Begriff »CRD IV« dagegen uneinheitlich einerseits als Oberbegriff für beide Regelwerke und andererseits nur als Abkürzung für die Bankenrichtlinie. Ähnlich verhielt es sich in der Vergangenheit mit der Bezeichnung »CRD«, die sowohl für die Bankenrichtlinie (CRD) als auch die Kapitaladäquanzrichtlinie (CAD) gemeinsam genutzt wurde.

(Capital Requirements Regulation – CRR)³⁴ und einer in nationales Recht umzusetzenden Richtlinie (CRD IV)³⁵. Die CRR enthält nur vereinzelt Vorgaben an die Vergütungssysteme, z. B. in Art. 450 CRR an die Offenlegung im Rahmen der dritten Säule des Baseler Akkords. Der wesentliche Teil der Vergütungsregelungen findet sich in der CRD IV, so dass diese Anforderungen mit dem CRD IV-Umsetzungsgesetz in das KWG und vor allem in die Vergütungsverordnung umzusetzen waren. Die CRD IV enthält zunächst die bereits in der CRD III vorhandenen Vorgaben an Vergütungssysteme, die sie insoweit ablöst. Darüber hinaus berücksichtigt sie jene Erkenntnisse, welche die EBA im Rahmen des durchgeführten »Implementation Survey« über die Umsetzung der europäischen Vergütungsanforderungen in den EU-Mitgliedstaaten und die Einhaltung der Vorgaben durch die Institute gewonnen hat.

Eine wesentliche Neuerung in den vergütungsrelevanten Regelungen der CRD IV besteht darin, dass sie eine Obergrenze für das Verhältnis zwischen variabler und fixer Vergütung für Geschäftsleiter und Mitarbeiter einführt. Gemäß Art. 94 CRD IV darf die variable Vergütung künftig grundsätzlich 100 % der fixen Vergütung nicht überschreiten. Die Anteilseigner, Eigentümer oder Gesellschafter des Institutes können für Geschäftsleiter und Mitarbeiter eine höhere variable Vergütung bis max. 200 % der fixen Vergütung beschließen, wobei die CRD IV die Verantwortlichkeiten und die Entscheidungsprozesse für die erforderlichen Beschlüsse detailliert vorgibt. Diese Begrenzung der Bonuszahlungen war in den Kompromissverhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat der Europäischen Union bis zuletzt ein sehr strittiger Punkt.

Gemäß Art. 161 Abs. 2 CRD IV muss bis zum 30. Juni 2016 eine grundsätzliche Überprüfung der vergütungsrelevanten Regelungen der CRD IV und der CRR erfolgen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, inwiefern sich die Obergrenze für das Verhältnis zwischen variabler und fixer Vergütung auf die Wettbewerbsfähigkeit und Finanzstabilität der Institute auswirkt.

3.6 Technische Standards und Leitlinien der EBA

In der CRR bzw. der CRD IV erhält die EBA an mehreren Stellen das Mandat, bestimmte Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten mit technischen Standards oder Leitlinien zu regeln, um die Aufsichtspraxis zu vereinheitlichen. Damit verfügt die EBA bei der Ausgestaltung der bankaufsichtsrechtlichen Regulierung von Vergütungssystemen über weitreichende Kompetenzen. Die rechtlich verbindlichen Regulierungs- oder Durchführungsstandards (»Binding Technical Standards« – BTS) der EBA nimmt die EU-Kommission als Verordnungen oder Beschlüsse an. Sie werden

34 Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (Bankenverordnung – CRR), Amtsblatt der Europäischen Union vom 27. Juni 2013, L 176/1–337.

35 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 (Bankenrichtlinie – CRD IV), Amtsblatt der Europäischen Union vom 27. Juni 2013, L 176/338–436.

innerhalb der Europäischen Union zu unmittelbar geltendem Recht. Eine Umsetzung in nationales Recht ist weder erforderlich noch möglich.

Darüber hinaus kann die EBA – wie vormals CEBS – Leitlinien (»Guidelines«) und Empfehlungen zur Sicherstellung einer einheitlichen Aufsichtspraxis erlassen. Die Leitlinien der EBA richten sich regelmäßig an die nationalen Aufsichtsbehörden und sind rechtlich nicht verbindlich. Die Aufsichtsbehörden müssen diese jedoch grundsätzlich umsetzen bzw. gegenüber der EBA begründen, warum sie dies (teilweise) nicht beabsichtigen (»comply or explain«). Dies erhöht den Anwendungsdruck auf die nationalen Aufsichtsbehörden deutlich.

3.6.1 Regulierungsstandard zu Risk Takern

Zur Beseitigung der im Rahmen des »Implementation Survey« identifizierten Defizite veröffentlichte die EBA auf der Grundlage von Art. 94 Abs. 2 CRD IV einen Entwurf für einen technischen Regulierungsstandard zur Identifizierung von sogenannten Risikotägern (»Risk Takern«)³⁶. Risk Taker sind diejenigen Mitarbeiter eines Institutes, deren Tätigkeit einen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtrisikoprofil des Institutes hat und für die daher erhöhte Vergütungsanforderungen gelten. Die EBA gibt in dem Entwurf ihres Regulierungsstandards qualitative und quantitative Kriterien für die Identifikation der Risk Taker vor. Die qualitativen Kriterien orientieren sich an der formalen Funktion eines Risk Takers, an dem von ihm verantworteten Geschäftsvolumen oder seinen Entscheidungsvollmachten. Dementsprechend enthält der EBA-Entwurf eine Auflistung von Funktionen, die zur Identifizierung als Risk Taker führen. Die quantitativen Kriterien nehmen Bezug auf die Höhe der Gesamtvergütung, die ein Risk Taker erhält. Danach sind insbesondere diejenigen Personen als Risk Taker einzustufen, deren Gesamtvergütung eine bestimmte Höhe übersteigt.

Die EBA hat den technischen Regulierungsstandard am 16. Dezember 2013 der Europäischen Kommission vorgelegt und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Nach Annahme durch die EU-Kommission müssen die Institute den Regulierungsstandard anschließend unmittelbar anwenden (→ § 18 Abs. 2). Allerdings ist im Januar 2014 bekannt geworden, dass Vertreter des Europäischen Parlamentes Bedenken gegen den Entwurf der EBA haben, weil dort Ausnahmeregelungen vorgesehen sind. Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit, im Rahmen des weiteren Verfahrens von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen.

3.6.2 Regulierungsstandard zu Vergütungsinstrumenten

Nach den europäischen Vorgaben muss ein Anteil von mindestens 50 Prozent der variablen Vergütung aus bestimmten nachhaltigen Vergütungskomponenten bestehen (→ Art. 94 Abs. 1 lit. l CRD IV). Die EBA hat am 19. Februar 2014 den finalen Entwurf eines technischen Regulierungsstandards bezüglich der Klassen von Vergütungsinstrumenten, die für eine nachhaltige Vergütung gemäß der CRD IV geeignet sind,

36 European Banking Authority, EBA FINAL draft regulatory technical standards on criteria to identify categories of staff whose professional activities have a material impact on an institution's risk profile under Article 94(2) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2013/11), 16. Dezember 2013.

veröffentlicht³⁷. Der Regulierungsstandard legt im Einzelnen fest, welche Voraussetzungen bestimmte Instrumente erfüllen müssen, damit sie als variable Vergütung verwendet werden können. Entscheidend ist, dass die Instrumente die Kreditwürdigkeit des Institutes angemessen widerspiegeln und Abschreibungs- bzw. Umwandlungsmechanismen festgelegt sind. Auch dieser Regulierungsstandard ist nach Annahme durch die EU-Kommission von den Instituten unmittelbar anzuwenden.

3.6.3 Leitlinien für den Diskontsatz

Des Weiteren hat die EBA auf der Basis von Art. 94 Abs. 1 lit. g CRD IV am 23. Oktober 2013 den Entwurf von Leitlinien für den auf die variable Vergütung anzuwendenden Diskontsatz zur Konsultation gestellt³⁸. Der Diskontierungsfaktor spielt bei der Ermittlung des maximalen Verhältnisses zwischen variabler und fixer Vergütung eine Rolle und erlaubt es, dieses Verhältnis zu flexibilisieren. Ziel dieser Leitlinien ist es, geeignete Anreize dafür zu schaffen, dass die Institute langfristig zurückbehaltene Vergütungsinstrumente und längere Zurückbehaltungszeiträume verwenden. Auf diese Weise werden Vergütungssysteme noch langfristiger ausgerichtet.

Die EBA-Leitlinien werden zwar keine bindende rechtliche Wirkung haben. Gleichwohl hat der deutsche Verordnungsgeber die Anwendung des Diskontsatzes von der Veröffentlichung dieser Leitlinien abhängig gemacht (→ § 28 Abs. 1).

In Abbildung 1 sind die in den Kapiteln 2 und 3 dargestellten internationalen und europäischen Regulierungsinitiativen in Form einer Übersicht zusammengefasst.

Internationale/europäische Regulierungsinitiativen	
02.04.2009	Financial Stability Forum (FSF) Principles for Sound Compensation Practices
20.04.2009	Committee of European Banking Supervisors (CEBS) High-level Principles for Remuneration Policies
30.04.2009	EU-Kommission Empfehlung zur Vergütungspolitik im Finanzdienstleistungssektor
30.04.2009	EU-Kommission Empfehlung zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften
25.09.2009	Financial Stability Board (FSB) Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards

37 European Banking Authority, EBA FINAL draft Regulatory Technical Standards on classes of instruments that are appropriate to be used for the purposes of variable remuneration under Article 94(2) of Directive 2013/36/EU (EBA/RTS/2014/02), 19. Februar 2014.

38 Vgl. European Banking Authority, Draft Guidelines On the applicable notional discount rate for variable remuneration under Article 94(1)(g)(iii) of Directive 2013/36/EU (EBA/CP/2013/40), 23. Oktober 2013.

Internationale/europäische Regulierungsinitiativen	
22.01.2010	Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Compensation Principles and Standards Assessment Methodology
24.11.2010	CRD III-Richtlinie (Richtlinie 2010/76/EU)
10.12.2010	Committee of European Banking Supervisors (CEBS) Guidelines on Remuneration Policies and Practices
12.05.2011	Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Range of Methodologies for Risk and Performance Alignment of Remuneration
01.07.2011	Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Pillar 3 disclosure requirements for remuneration
27.09.2011	European Banking Authority (EBA) Guidelines on Internal Governance (GL 44)
11.10.2011	Financial Stability Board (FSB) Follow-up Peer Review on Compensation Practices
12.04.2012	European Banking Authority (EBA) Survey on the Implementation of the CEBS-Guidelines
28.07.2012	European Banking Authority (EBA) Guidelines on the Remuneration Benchmarking Exercise
28.07.2012	European Banking Authority (EBA) Guidelines on the Data Collection Exercise Regarding High Earners
11.06.2013	European Securities and Markets Authority (ESMA) Leitlinien Vergütungsgrundsätze und -verfahren (MiFID)
26.06.2013	Reformpaket CRD IV (Richtlinie 2013/36/EU)
23.10.2013	European Banking Authority (EBA) Leitlinien für anzuwendenden Nominaldiskontsatz (Konsultationspapier (EBA/CP/2013/40))
16.12.2013	European Banking Authority (EBA) Ermittlung von Risk Takern (Endgültiger Entwurf, EBA/RTS/2013/11)
19.02.2014	European Banking Authority (EBA) Klassen von Instrumenten für nachhaltige Vergütung (Endgültiger Entwurf, EBA/RTS/2014/02)

Abb. 1: Maßgebliche internationale und europäische Regulierungsinitiativen

4 Nationale Regulierungsmaßnahmen

4.1 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz

Unmittelbar zu Beginn der Finanzmarktkrise waren Maßnahmen erforderlich, die Schwächen in der Finanzmarktarchitektur beseitigen und eine langfristige Krisenprävention erreichen sollten. Der Gesetzgeber verabschiedete daher bereits im Oktober 2008 das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG). Dieses Gesetz regelte die Errichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds und die Gründung der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) als Anstalt des öffentlichen Rechts. Zudem legte das FMStFG die Bedingungen für die Inanspruchnahme der vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen (Rekapitalisierung, Erwerb von Aktiva etc.) fest.

Nach dem FMStFG setzt die Inanspruchnahme von Stabilisierungsmaßnahmen u. a. voraus, dass die Vergütung von Organen, Angestellten und wesentlichen Erfüllungsgehilfen bestimmten Anforderungen genügt. Die Einzelheiten regelte die Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung (FMStFV)³⁹. Danach gelten bspw. monetäre Vergütungen von Organmitgliedern und Geschäftsleitern, die 500 TEUR pro Jahr übersteigen, grundsätzlich als unangemessen. Vergleichbare Obergrenzen existierten in der Verordnung allerdings zunächst nicht für die Mitarbeiter betroffener Institute. Dies führte in der Folge zu Irritationen, da Mitarbeiter staatlich gestützter Institute teilweise Vergütungen erhielten, die 500 TEUR deutlich überstiegen.

Mit dem Erlass des Restrukturierungsgesetzes⁴⁰ im Dezember 2010 wurde diese Lücke geschlossen. Nach dem neu gefassten § 10 Abs. 2a FMStFG gilt die Obergrenze nicht nur für Organmitglieder, sondern auch für Angestellte von staatlich gestützten Instituten. Wenn ein Institut Stabilisierungsmaßnahmen in Anspruch nimmt und der Finanzmarktstabilisierungsfonds mindestens 75 Prozent der Anteile hält, darf die Gesamtvergütung von Organmitgliedern und Angestellten den Betrag von 500 TEUR nicht übersteigen. Außerdem sind variable Vergütungen in diesem Fall generell verboten. Eine inhaltsgleiche Regelung findet sich in dem durch Art. 3 des Restrukturierungsgesetzes neu geschaffenen § 4 Abs. 3 Restrukturierungsfondsgesetz (RStruktFG).

4.2 Vorstandsvergütungsgesetz

Ebenfalls als Reaktion auf die Finanzmarktkrise trat im August 2009 das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) in Kraft. Das als Artikelgesetz gestaltete VorstAG änderte Regelungen des Aktiengesetzes, des Handelsgesetzbuches sowie des GmbH-Gesetzes. Das Gesetz soll die Anreize in der Vergütungsstruktur für Vorstandsmitglieder in Richtung einer nachhaltigen und auf Langfristigkeit ausgerich-

39 Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung – FMStFV) vom 20. Oktober 2008 (eBAnz. 2008, AT123 V1).

40 Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I Nr. 63, S. 1900), veröffentlicht am 14. Dezember 2010.