

Antrag

der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Frank Schäffler, Bettina Stark-Watzinger, Katja Hessel, Markus Herbrand, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Torsten Herbst, Manuel Höferlin, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Till Mansmann, Dr. Jürgen Martens, Christoph Meyer, Dr. Martin Neumann, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Michael Theurer, Stephan Thomae, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Basel-III-Finalisierung – Kreditversorgung Deutschlands erhalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die „Finanzversorgung“ der deutschen Wirtschaft ist von überragender Bedeutung für ihren künftigen Erfolg und Fortbestand. Ganz gleich ob Start-up oder mittelständisches Unternehmen, Bankkredite machen weiterhin den Großteil der Finanzversorgung der Unternehmen in Europa, aber vor allem in Deutschland aus. Die Unternehmen nutzen hierzulande zu rund 80 Prozent die Bankenfinanzierung und bedienen sich lediglich zu 20 Prozent Finanzierungen über den Kapitalmarkt.
2. Kleinere und mittlere Unternehmen machen zudem über 99 Prozent der deutschen Unternehmenslandschaft aus. Sie bilden nicht nur das Rückgrat der deutschen Wirtschaft, sondern sind auch Garant für Beschäftigung und Wachstum in allen Regionen der Bundesrepublik. Diese kleineren und mittleren Wachstumstreiber verfügen oftmals über keinen Zugang zu den Finanzierungskanälen der Kapitalmärkte. Aus diesem Grund sind kleinere und mittlere Unternehmen in besonderer Weise auf Kredite angewiesen.
3. Die Stärke der deutschen Realwirtschaft als stabiler Wachstums- und Beschäftigungsmotor hat einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass Deutschland trotz aller Probleme die Finanzkrise und ihre Folgen für die Menschen gut bewältigen

konnte. Ebenso wenig ist zu vergessen, dass in Deutschland vor allem auch kleinere und mittlere Banken eine hohe Krisenresilienz gezeigt und dadurch in schwierigen Zeiten die Kreditversorgung von der Wirtschaft und den Bürgern aufrecht erhalten haben. Eine Kreditklemme konnte dadurch verhindert werden.

4. Die Baseler Eigenmittelabkommen haben den Zweck, die Finanzwelt durch globale Standards transparenter und stabiler zu machen und so auch für eine zuverlässige Kreditversorgung durch Kreditinstitute zu sorgen. Die Baseler Vorschriften tragen damit zu bei, die Gefahr zu verringern, dass sich Probleme im Finanzsektor auf die Realwirtschaft auswirken. Darüber hinaus helfen weltweit einheitliche Standards dabei, den grenzüberschreitenden Wettbewerb unter den Banken im Sinne ihrer Kunden zu fördern und Aufsichtsarbitrage einzudämmen.
5. Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Baseler Standards in Europa vollständig, fristgerecht und in konsistenter Weise umgesetzt werden. Eine international möglichst einheitliche Umsetzung des Baseler Rahmenwerks gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union an Bedeutung. Die Stärkung der Finanzstabilität weltweit muss Wesenskern bleiben.

Die Regierungen, die Zentralbanken sowie die Finanzaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen aber zugleich auch in der Verantwortung, die im Zuge der Basel-III-Reform getroffene Zusage einzuhalten, die Kapitalanforderungen für Banken nicht signifikant – das heißt um nicht mehr als 10 Prozent – zu erhöhen („We confirm our support for the Basel Committee on Banking Supervision’s (BCBS) work to finalise the Basel III framework without further significantly increasing overall capital requirements across the banking sector, while promoting a level playing field.“).

Jede nicht mehr maßvolle Verschärfung der Kapitalanforderungen birgt die Gefahr eine Kreditklemme zu Lasten der europäischen sowie deutschen Wirtschaft. Die passgenaue Umsetzung des finalisierten Basel-III-Reformpakets ist daher ganz wesentlich für die künftige, globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzinstitute sowie der europäischen Realwirtschaft.

6. Zentrales Ziel der Basel-III-Reform ist es, die Finanzstabilität der Banken weiter zu erhöhen. Mit dem ersten Teil dieses im September 2010 bekannt gegebenen Reformpakets – dem sogenannten Baseler Rahmenwerk – werden von den Banken unter anderem die Stärkung des Eigenkapitals und die zusätzliche Eigenkapitalvorsorge in Form von Kapitalpuffern gefordert.

Außerdem wurden mit dem Baseler Rahmenwerk eine Verschuldungsquote (Leverage Ratio) und zwei neue Liquiditätskennzahlen (Liquidity Coverage Ratio – LCR – und Net Stable Funding Ratio – NSFR) eingeführt. Die Finanzkrise hatte gezeigt, dass viele Banken trotz angemessener Eigenkapitalausstattung mit Schwierigkeiten konfrontiert waren, ihre Liquidität zu steuern. Darauf hat der Baseler Ausschuss insbesondere durch die Einführung der vorgenannten, neuen Mindeststandards reagiert.

7. Mit der Finalisierung der Basel-III-Reform (zweiter Teil des Basel-III-Reformpakets) im Dezember 2017 wurden sodann die bisherigen Regelungen zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken, CVA-Risiken (Credit Valuation Adjustment) und operationellen Risiken grundlegend überarbeitet.
 - Beispielsweise müssen künftig auch Banken, die auf internen Ratings basierende Ansätze (IRBA) zur Berechnung der Kreditrisiken nutzen, ergänzend die Anforderungen nach dem Kreditrisikostandardansatz ermitteln, da diese dann für die Bestimmung der Untergrenze der Eigenkapitalanforderungen verwendet werden. Durch diesen sogenannten Output Floor müssen die risikogewichteten Aktiva (RWA) eines Instituts mindestens 72,5 Prozent der RWA betragen, die sich ergeben würden, wenn das gesamte Portfolio des

Instituts ausschließlich mit Standardansätzen bewertet worden wäre. Die mögliche Eigenkapitalersparnis für Institute, die eigene Modelle verwenden, wird im Vergleich zur Nutzung von Standardverfahren folglich auf 27,5 Prozent begrenzt.

- Auch der Kreditrisikostandardansatz (KSA) selbst wurde angepasst. Die Anpassungen waren vor allem dadurch motiviert, dadurch die Berechnungsmodi zur Eigenmittelunterlegung bei Großbanken, die interne Modelle verwenden, vergleichbarer zu machen. Dies hat jedoch zugleich zur Folge, dass Institute die ausschließlich den Kreditrisikostandard für die Ermittlung ihrer Eigenkapitalanforderungen anwenden, einen Großteil ihrer Kredite neuen Forderungsklassen zuordnen müssen. Diese Neuordnung der Forderungsklassen bringt einen hohen administrativen (händischen) Aufwand mit sich. Der Mehraufwand belastet dabei insbesondere die kleineren Institute überproportional. Und der aus der Neuordnung folgende regulatorische Mehrwert ist für die kleineren Institute sehr überschaubar.
 - Die Überarbeitung des Kreditrisikostandardansatzes sieht vor, dass neben Staaten nur noch Banken mit einer „Grade-A-Klassifizierung“ berücksichtigungsfähige Sicherheitgeber sein können. In der Wirtschaft besteht die Besorgnis, dies könne für Unternehmen den Zugang zu Finanzierungen spürbar einschränken.
 - Auch wird die Kapitalunterlegung für Beteiligungspositionen deutlich von 100 Prozent auf 250 bis 400 Prozent angehoben. Für strategische Beteiligungen in Bankengruppen und Institutsverbänden ist die Erhöhung nicht sachgerecht und die Risikogewichtung sollte bei 100 Prozent verbleiben. Anderenfalls sind sinnvolle Modelle der Zusammenarbeit gefährdet.
 - Zudem kommt es zu Kapitalbelastungen bei der (gewerblichen) Immobilienfinanzierung durch Anhebungen der Risikogewichte.
8. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) geht nach ihren eigenen Erhebungen davon aus, dass die Mindestkapitalanforderungen der europäischen Banken durch die Vollumsetzung der Basel-III-Reform bis 2027 durchschnittlich um 23,6 Prozent steigen werden (EBA, Basel III Reforms: Impact study and key recommendations, 4 December 2019, Seite 12). Zur Erfüllung dieser künftigen regulatorischen Mindestanforderungen würden den europäischen Banken derzeit rund 124,8 Milliarden Euro an Eigenkapital fehlen. Für die deutschen Banken würden die Mindestkapitalanforderungen nach den Berechnungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde durchschnittlich um etwa 35 Prozent ansteigen. Demnach könnten den heimischen Banken bis 2027 wohl etwa 40 Milliarden Euro an Eigenkapital fehlen.

Die Deutsche Bundesbank kommt in ihrer letzten quantitativen Auswirkungsstudie – jedoch basierend auf einer anderen Methodik – zum Stichtag 31. Dezember 2018 für die Vollumsetzung des finalisierten Basel-III-Reformpakets zu dem Schluss, dass die Eigenkapitalanforderungen für die deutschen Banken im Aggregat um 22,2 Prozent ansteigen werden. Der bis 2027 benötigte Kapitalmehrbedarf betrage demnach rund 14 Milliarden Euro (Deutsche Bundesbank, Statistischer Anhang zum Basel-III-Monitoring für deutsche Institute, Stichtag: 31. Dezember 2019, Oktober 2019, Seite 6). Und die verschärften Anforderungen des finalisierten Basel-III-Reformpakets führten zu einem Absinken der harten Kernkapitalquote bei den untersuchten deutschen Finanzinstituten von 14,5 Prozent auf 10,7 Prozent.

9. Die Auswirkungsstudien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde sowie der Deutschen Bundesbank belegen, dass die Zusage verfehlt wird, die Kapitalanforderungen für die europäischen und deutschen Banken um nicht mehr als 10 Prozent ansteigen zu lassen. Dieser doch deutliche Eigenmittelmehrbedarf ließe sich

voraussichtlich nur durch das Einwerben zusätzlichen Eigenkapitals oder durch eine Einschränkung des (Kredit-)Geschäfts bewältigen. Angesichts der angespannten Lage am europäischen Bankenmarkt besteht die begründete Sorge, dass die europäischen und deutschen Kreditinstitute darauf angewiesen sein könnten, ihre Kreditvergabe an die Wirtschaft und die Verbraucher signifikant einzuschränken.

Eine durch die Finalisierung von Basel III drohende Einschränkung der Kreditversorgung von Wirtschaft und Bürgern ist in der Zeit einer sich seitwärts bewegende bzw. einer nur leichten steigenden Konjunktur nicht nur das falsche Signal, sondern könnte sich im negativen Sinne auch prozyklisch und damit wachstumshindernd auswirken.

10. Die Auswirkungsstudie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde belegt mit Nachdruck, dass die mit der Finalisierung der Basel-III-Reform getroffenen Regelungen signifikante Auswirkungen auf europäische Banken aller Größenklassen haben. Für die Hälfte der den untersuchten europäischen Modellbanken ergaben sich deutliche Anstiege der Eigenkapitalanforderungen. Besonders gravierend wirken sich die Folgen dabei für die Großbanken aus. Allerdings kommt es auch bei kleinen und mittleren Instituten, die keine Modelle verwenden, zu deutlichen Anstiegen.

Verschiedene Auswirkungsstudien von deutschen Bankenverbänden weisen in diesem Zusammenhang zudem auf Folgendes hin:

- Unisono wird der sogenannte Output Floor als wesentlicher Treiber für den Kapitalmehrbedarf in Folge der RWA-Erhöhung identifiziert.
- Die Finanzierung privater Baufinanzierung in Deutschland werde durch den Output Floor massiv erschwert. Aktuell kommen Banken, die interne Ratingprozesse auf Basis empirisch zuverlässiger Datenreihen nutzen, aufgrund der stabilen Lage an den Immobilienmärkten und der geringen Ausfallquoten bei Immobilienkrediten zu risikoadäquat niedrigen Kreditrisiken. Der Output Floor wirke sich damit bei begründbar niedriger Risikoschätzung mithin besonders nachteilig aus. Studien warnen vor einer Verdoppelung des durchschnittlichen Risikogewichts in diesem Portfoliobereich. Auch im Kreditrisikostandardansatz komme es zu deutlichen Anpassungen der Berechnungsmethoden.
- Die Kreditvergabe an Unternehmen, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen droht teuer zu werden. Dies gelte insbesondere, wenn kein externes Rating für die kreditanfragenden Unternehmen vorhanden sei. Dies ist für die überwältigende Mehrheit des deutschen Mittelstands aktuell der Fall. Im überarbeiteten Kreditstandardansatz müssten Forderungen an eben diese Unternehmen pauschal mit sehr konservativen (d. h. hohen) Kapitalanforderungen belegt werden. Die in vielen Fällen gute bis sehr gute Bonität der Unternehmen bliebe demnach hier künftig unberücksichtigt.
- Die Exportfinanzierung der deutschen Wirtschaft und die in diesem Zusammenhang betriebene Absicherung der realwirtschaftlichen Grundgeschäfte über derivative Risikoabsicherungsgeschäfte könnte benachteiligt werden. Hierzu wird vorgetragen, der Output Floor führe zu besonders stark steigenden Kapitalanforderungen. So kommt eine aktuelle Auswirkungsstudie des Deutschen Aktieninstituts für die 16 teilnehmenden Unternehmen zu dem Ergebnis, dass die Hedging-Kosten durch den Output Floor jährlich um bis zu 167 Millionen Euro steigen. Würden zusätzlich noch die aktuell in der EU bestehenden Ausnahme jener Geschäfte von der sogenannten CVA-Kapitalanforderung entfallen, kämen auf die Unternehmen jährliche Mehrkos-

ten in Höhe von bis zu 280 Millionen Euro zu (hierzu Deutsches Aktieninstitut, Basel IV and the Cost of Hedging for Non-Financial Companies, Impact Assessment and Recommendations, 13 December 2019, Seite 6 f.)

- Auch für Dispositionskredite an Privatkunden müssten Banken mehr Eigenmittel vorhalten. Zudem müssten künftig auch nicht in Anspruch genommene Kreditlinien von den Banken mit Eigenkapital unterlegt werden, selbst wenn diese ohne vorherige Ankündigung jederzeit bedingungslos gekündigt werden können. Können die Banken die steigenden Mehrkosten nicht selbst tragen, würden diese dem Kreditnehmer in Rechnung gestellt oder das Geschäft in Gänze nicht mehr angeboten werden. Dies schränkt kurzfristige Handlungsspielräume von Privatkunden ein.
- Weiter besteht die Besorgnis, künftig könnten Venture Capital-Finanzierungen bankseitig deutlich erschwert werden. Bereits im Kreditrisikostandardsatz selbst wird das anzuwendende Risikogewicht im Zuge der Reform vervierfacht. Selbst für nicht vom Output Floor betroffene Institute wären an dieser Stelle massive Erhöhungen der Kapitalanforderungen zu erwarten, was wiederum die Finanzierung von Start-Ups nachhaltig zu beeinträchtigen droht.

So kommt Copenhagen Economics in einer Studie jüngst zu dem Schluss, die Umsetzung von Basel III in Europa führen dazu, dass das Bruttoinlandsprodukt jährlich um 0,4 Prozent geringer ausfallen würde als ohne die Reform (Copenhagen Economics, EU implementation of the final Basel III framework, November 2019, Seite 16). Für die ersten zehn Jahre nach Umsetzung von Basel III final prognostiziert Copenhagen Economics zudem, dass Investitionen in Höhe von 700 Milliarden Euro ausbleiben würden. Grund sei, dass die Unternehmen die Investitionen wegen steigender Kreditkosten zurückstellen würden (a. a. O., Seite 37).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich bei der anstehenden Umsetzung von Basel III auf EU-Ebene von den folgenden Verhandlungsmaximen leiten zu lassen:
 - a. Einerseits die Kreditversorgung der europäischen und deutschen Unternehmen sowie Bürger zu erhalten, um eine Kreditklemme für die Realwirtschaft oder im Privatbereich zu vermeiden. Andererseits dürfen die Institute nicht aus ihrer Pflicht entlassen werden, ausreichend Risikopuffer vorzuhalten, um die von ihnen eingegangenen Risiken selbst tragen zu können.
 - b. Einen adäquaten Ausgleich zwischen der umfassenden Umsetzung von Basel III und der Zusage, die Kapitalanforderungen für Banken nicht signifikant ansteigen zu lassen, herzustellen.
 - c. Den durch das Bankenpaket eingeschlagenen Weg der Entlastung insbesondere kleinerer und mittlerer Banken konsequent weiter zu beschreiten und diesen auf EU-Ebene durch eigene, pro-aktive Entlastungsmaßnahmen zu unterstützen.
 - d. Darüber hinaus die Finanzierungsmöglichkeiten für die Realwirtschaft, insbesondere durch eine substanzielle Stärkung der Kapitalmarktunion weiter zu verbessern.

Dass aufsichtsseitig Auswirkungsstudien mit derart divergierende Berechnungen zum Kapitalmehrbedarf der Kreditinstitute existieren, trägt im Übrigen nur zur Verunsicherung der Finanzbranche bei.

2. in diesem Zusammenhang unter anderem folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- a. Eine ergebnisoffene Überprüfung auf EU-Ebene zu unterstützen, auf welche Weise der Output Floor ohne gravierend negative Auswirkungen auf die Kreditversorgung von Unternehmen und Bürgern Europas Basel-III-konform umgesetzt werden.

Dabei ist das internationale Ziel, ungerechtfertigte Unterschiede bei der Bewertung der risikogewichteten Aktiva zu minimieren, uneingeschränkt zu begrüßen. In diesem Zusammenhang ist aber zugleich zu beachten, dass in der Europäischen Union bereits ein ursachenbasierter Ansatz zur Beseitigung von ungewollter Modellvariabilität verfolgt wird. So hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde eine ganze Reihe technischer Regulierungsstandards und Leitlinien erlassen, die in einer Vereinheitlichung der internen Modelle von Banken resultieren (EBA Leitlinien zum IRBA). Ergänzend hierzu hat die Europäische Zentralbank die internen Verfahren bereits einer strengen Detailprüfung unterzogen und den Banken eine Vielzahl von Nachbesserungen angeordnet (EZB-Modellüberprüfung – TRIM). Weiter ist zu berücksichtigen, dass mit dem ersten Basel-III-Reformpaket die risikobasierte Eigenkapitalunterlegung bewusst um eine nicht risikobasierte Leverage Ratio ergänzt worden ist.

Vorschläge, (1) den Output Floor nicht auf die Säule II zu erstrecken und als einen sogenannten Second Backstop zu implementieren bzw. dessen negative Auswirkungen (2) durch eine risikosensitive Anpassung der Standardansätze oder (3) eine Begrenzung des RWA-Anstiegs (zum Beispiel durch ein Cap) abzumildern, sollten auf EU-Ebene im Lichte einer weiter zu gewährleistenden Kreditversorgung ergebnisoffen und auch unter Beachtung der Interessen der europäischen Kreditnehmer diskutiert werden. Die Berechnungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zu alternativen Berechnungsansätzen des Output Floor sollten hierbei Eingang in die Beratungen finden (Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Policy Advice on the Basel III reforms: output floor, EBA-Op-2019-09c, 2. August 2010, Seite 13).

Bei der im Zuge der Einführung des Output Floor vorgenommenen Neukalibrierung des Kreditrisikostandardansatzes ist ebenso in die Überlegungen einzustellen, dass Grund für die Anpassungen nicht war, dass der Ansatz für kleinere und mittlere Banken als nicht risikoadäquat angesehen wurde. Grund für die Anpassungen war vielmehr, die Vergleichbarkeit unter den internationalen Großbanken zu erhöhen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass Kleinbanken den Mehraufwand dieser Umstellung tragen würden, ohne dass ihnen ein spürbarer regulatorischer Mehrwert entstünde. Insofern ist zu prüfen, welche Vor- und Nachteile sich ergäben, würden für Kleinbanken insoweit die geltenden Vorschriften fortgelten können.

- b. Sich insbesondere für die Fortgeltung bestehender und bewährter europäischer Regelungen einzusetzen bzw. angemessen auf europäische Sondersituation zu reagieren.
- Der in Artikel 501 CRR geregelte KMU-Unterstützungsfaktor ist aufgrund der diversifizierenden Wirkung von KMU-Krediten risikoseitig gerechtfertigt und sollte daher fortgeführt werden. Die im finalisierten Basel-III-Reformpaket vorgesehenen Risikogewichte für KMU-Kredite erfassen die Besonderheiten von Krediten an kleinere und mittlere Unternehmen nicht sachgerecht. Daher bereitet die Abschaffung des KMU-Unterstützungsfaktors die Sorge, sich negativ auf die Finanzierung der Realwirtschaft auswirken zu können.

- An der schon heute in Artikel 382 CRR niedergelegten EU-Ausnahme zur Absicherung des CVA-Risikos soll festgehalten werden. Die heimische Realwirtschaft nutzt bankseitig angebotene derivative Abschirmgeschäfte, um ihr realwirtschaftliches Kerngeschäft etwa gegen Währungs- oder auch Zinsänderungsrisiken abzusichern. Bei Wegfall der europäischen Ausnahmenvorschrift müssten die Banken zusätzliches Eigenkapital vorhalten, was zur Verteuerung der derivativen Abschirmungsgeschäfte zu Lasten der Realwirtschaft führen würde.
 - Weiter ist eine Fortführung des in Artikel 121 CRR verankerten Sitzlandprinzips im Rahmen des Kreditrisikostandansatzes zu erwägen. Der neue Kreditrisikostandardansatz weist nicht gerateten Kreditinstituten im Regelfall ein Risikogewicht von 40 Prozent zu. Damit würde sich das Risikogewicht für diese Institute verdoppeln. Viele deutsche Institute verfügen jedoch über kein Rating einer Ratingagentur.
 - Flankierend muss die Bundesregierung auf europäischer Ebene immer wieder darauf hinwirken, dass Fehlentwicklungen schnell und strikt korrigiert werden. So ist etwa das hohe Ausmaß notleidender Kredite in den Bilanzen einiger europäischer Banken nicht nur beengend für die eigene Kreditvergabekapazität, sondern muss wegen seiner potentiellen Gefahr für die Finanzstabilität in der Eurozone durch die europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden weiter engmaschig beaufsichtigt werden.
 - Im Kreditrisikostandardansatz gilt für nicht geratete Unternehmen in Ländern, die die Verwendung externer Ratings erlauben, ein pauschales Risikogewicht von 100 Prozent. Für Jurisdiktionen, die die Verwendung externer Ratings nicht zulassen, gibt es für „Investment Grade“-Unternehmen ein zusätzliches Risikogewicht von 65 Prozent. Das Zusammentreffen aus der Zulassung externer Ratings in der Europäischen Union und dem Umstand, dass auch in Deutschland viele mittelständische Unternehmen jedoch über kein externes Rating verfügen, führt mithin zum pauschalen Risikogewicht von 100 Prozent. Dies benachteiligt die weitgehend krisenstabilen kleinen und mittelständischen Unternehmen Europas und auch in Deutschland. An dieser Stelle sollten passgenaue Lösungen gefunden werden, um nicht sachgerechte Auswirkungen zu korrigieren.
 - Die Bundesregierung sollte sich ebenso für die Beibehaltung der qualitativen Methode zum Nachweis der Granularität des Portfolios im sogenannten Mengengeschäft einsetzen. Als Mengengeschäft gelten nach Basel III final nur Kredite an Unternehmen bis zu 1 Mio. Euro, wenn eine entsprechende Granularität des Portfolios nachgewiesen wird. Und auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat keinen Nachteil in der Anwendung der qualitativen Methode erkennen können.
- c. Zur Entlastung vor allem der kleineren und mittleren Banken muss im Zuge der Umsetzung der finalisierten Basel-III-Reform der mit dem Bankenpaket und der vereinbarten Small Banking Box eingeschlagene Weg konsequent fortgesetzt werden.

Dem Grundsatz der Angemessenheit sowie der Proportionalität in der Regulierung muss mehr Leben eingehaucht werden. Die Umsetzung der Small Banking Box in Europa war ein richtiges und wichtiges Zeichen für die europäischen Banken. Regulierung muss atmen können und noch viel stärker zwischen systemrelevanten und nichtsystemrelevanten Instituten unterscheiden. Die durch Bankenregulierung verursachten Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen.

Studien und Gutachten haben nachgewiesen, dass die Finanzmarktregulierung immer komplexer geworden und der damit verbundene technische Implementierungsaufwand für alle Institute signifikant angestiegen ist. Auch der im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellte Endbericht des Forschungszentrum SAFE zur „Evaluierung gesamt- und finanzpolitischer Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise“ vom März 2019 (SAFE-Gutachten) muss unter anderem konstatieren, dass kleine Banken mit einer Bilanzsumme von unter einer Milliarde Euro überproportional stark durch die Regulierung belastet werden. Erst unter dem Eindruck dieses Gutachtens ist das Bundesministerium der Finanzen zu Beginn des Jahres 2019 in eine lang überfällige Konsultation über die Kostenbelastung der Finanzbranche eingetreten.

- So muss die Bundesregierung stärker als bisher auf allen Ebenen aktiv und durch eigene Vorschläge darauf hinwirken, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) den wiederum ihr übertragenen Auftrag, den Meldeaufwand für kleinere und mittlere Banken um 20 Prozent zu senken, bestmöglich erfüllen und entsprechende Entlastungen vorschlagen kann. Dabei soll die Bundesregierung frühzeitig einen eigenen Entlastungskatalog einspeisen, der Vorschläge für Entlastungen in diesem Volumen vorsieht. Hierbei sind die Rückmeldungen zur Konsultation über die Kostenbelastung der Finanzbranche einzubringen. Auch bestehende nationale Meldungen und identische Meldeanforderungen müssen ergebnisoffen geprüft werden.
- Die Bundesregierung sollte den von den Ländern Hessen und Baden-Württemberg vorgebrachten Entschließungsvorschlag (Bundesratsdrucksache 661/19) aufgreifen und sich auf EU-Ebene für die Vorschaltung eines verpflichtenden Proportionalitäts-Checks vor Erlass neuer Regulierungsmaßnahmen einsetzen. Bei neuen Regulierungsmaßnahmen sollten die Europäischen Institutionen von sich aus ein Angebot an am Proportionalitätsgrundsatz ausgerichteten Vorschlägen vorstellen, um die Regulierungslast für kleinere und mittlere Banken abzumildern. Abstriche bei der Finanzstabilität sind hierbei nicht zuzulassen.
- Die Bundesregierung muss bei der Umsetzung von europäischen Vorgaben ohne Wenn und Aber auf Goldplating verzichten. Die Bundesregierung sollte sich daher schnellstmöglich dazu bekennen, bei der Umsetzung des Bankenpakets nicht von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, den festgelegten Schwellenwert von 5 Milliarden Euro national abzusenken. Andernfalls würden die heimischen Finanzinstitute und auch Unternehmen im europäischen Wettbewerb schlechter gestellt.
- Darüber hinaus sollten die internationalen Entwicklungen zur stärkeren Zuschneidung der Regulierung anhand der Größenklassen der einzelnen Kreditinstitute Anlass für eigene Überlegungen in Europa geben. So teilte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA mit, nach einer mehrmonatigen Pilotphase und einer Anhörung per 1. Januar 2020 das Kleinbankenregime auf Rundschreibenstufe definitiv umzusetzen. Damit führt die FINMA ihre bisherigen Bestrebungen zugunsten einer proportionalen Aufsicht und Regulierung konsequent weiter. Das Kleinbankenregime verfolgt das Ziel, die Effizienz der Regulierung und Aufsicht für kleine, besonders liquide und gut kapitalisierte Institute zu erhöhen. In der Pilotphase konnten deutlich überdurchschnittlich kapitalisierte und mit hoher Liquidität ausgestattete Institute mit

einer Bilanzsumme bis 15 Milliarden Schweizer Franken von einem Regulierungsregime mit einer stark reduzierten Komplexität profitieren („weniger, aber tiefere Prüfungen“). In den Vereinigten Staaten werden Institute mit einer Bilanzsumme bis 250 Milliarden US-Dollar spürbar entlastet.

Auch das für das Bundesministerium der Finanzen erstellte SAFE-Gutachten spricht sich dafür aus, „über Anreize nachzudenken, um Banken zu einer deutlichen Übererfüllung der gesetzlichen Mindestkapitalanforderungen zu motivieren“.

- d. Sich auf europäischer Ebene gegen die Einführung eines sogenannten Green Supporting Factor auszusprechen.

Mithilfe eines Green Supporting Factor würden Banken eine Eigenkapitalentlastung für ihre „nachhaltige“ Kreditvergabe gewährt, indem sie einen Abschlag auf die Risikogewichte anwenden, die für grüne Kredite gelten. Banken könnten diese Kredite dann mit weniger verlustabsorbierendem Eigenkapital finanzieren, als sie es sonst tun würden. In diesem Fall drohen Konflikte mit dem risikoorientierten Ansatz der Finanzmarktregulierung. Das gefährdet die Finanzmarktstabilität. Daher sollte die „Nachhaltigkeit“ keine Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung der Institute haben.

Berlin, den 10. März 2020

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

1.

Die Baseler Eigenmittelabkommen haben den Zweck, die Finanzwelt durch globale Standards transparenter und stabiler zu machen und so auch für eine zuverlässige Kreditversorgung durch Kreditinstitute zu sorgen. Die Baseler Vorschriften tragen damit zu bei, die Gefahr zu verringern, dass sich Probleme im Finanzsektor auf die Realwirtschaft auswirken. Darüber hinaus helfen weltweit einheitliche Standards dabei, den grenzüberschreitenden Wettbewerb unter den Banken im Sinne ihrer Kunden zu fördern und Aufsichtsarbitrage einzudämmen.

- Im Jahr 1988 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht erstmals ein Papier zur Eigenkapitalunterlegung von Kreditrisiken bei Banken entworfen, das 1992 in Kraft trat (Basel I).
- 2004 wurde die überarbeitete Baseler Rahmenvereinbarung (Basel II) veröffentlicht. Wesentliches Ziel war es, die Solidität und Stabilität des internationalen Bankensystems weiter zu stärken.
- 2010 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht dann mit Basel III die neuen Regeln für den globalen Regulierungsrahmen veröffentlicht und im Laufe der Folgejahre ergänzt und überarbeitet. Ziel der Reform ist es, mit strengeren Regeln für Eigenkapital und Liquidität die Resilienz des Bankensektors in Stresssituationen zu erhöhen. Zudem sollen das Risikomanagement sowie die Führung der Banken verbessert und die Transparenz im Bankensektor erhöht werden.

2.

Zentrales Ziel der Basel-III-Reform ist es, die Finanzstabilität der Banken weiter zu erhöhen. Mit dem ersten Teil dieses im September 2010 bekannt gegebenen Reformpakets, dem sogenannten Baseler Rahmenwerk, werden von den Banken unter anderem die Stärkung des Eigenkapitals und die zusätzliche Eigenkapitalvorsorge in Form

von Kapitalpuffern gefordert. Die Maßnahmen wurden in der europäischen Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirement Directive, CRD) und EU-Eigenkapitalverordnung (Capital Requirement Regulation, CRR) mit Geltung ab dem 1. Januar 2014 umgesetzt.

- So schreibt Basel III eine harte Kernkapitalquote von 7 Prozent (hartes Kernkapital der Mindesteigenkapitalanforderungen 4,5 Prozent plus hartes Kernkapital des Kapitalerhaltungspuffers von 2,5 Prozent) vor. Hinzu kommt zusätzliches Kernkapital in Höhe von 1,5 Prozent und Ergänzungskapital in Höhe von 2 Prozent, so dass sich im Ergebnis die Eigenkapitalanforderungen auf mindestens 10,5 Prozent addieren.

Außerdem wurden mit dem Baseler Rahmenwerk eine Verschuldungsquote (Leverage Ratio) und zwei neue Liquiditätskennzahlen (Liquidity Coverage Ratio – LCR – und Net Stable Funding Ratio – NSFR) eingeführt.

- Die Leverage Ratio als „Höchstverschuldungsquote“ soll (1) den Aufbau von Verschuldung im Bankensektor begrenzen, um destabilisierende Schuldenabbauprozesse zu vermeiden und (2) die risikobasierten Anforderungen um ein einfaches, nicht risikobasiertes Korrektiv ergänzen. Die Finanzkrise hatte offenbart, dass sich im Bankensystem eine übermäßige bilanzwirksame und außerbilanzielle Verschuldung aufgebaut hatte. Die aufsichtsrechtliche Untergrenze für die Verschuldungsquote beträgt 3 Prozent und wird als Quotient aus dem Kernkapital eines Instituts und seinen ungewichteten Risikopositionen angegeben (vgl. dazu auch Artikel 429 Abs. 2 CRR).
- Weiter hatte Finanzkrise gezeigt, dass viele Banken trotz angemessener Eigenkapitalausstattung mit Schwierigkeiten konfrontiert waren, ihre Liquidität zu steuern. Darauf hat der Baseler Ausschuss durch die Einführung zwei neuer Mindeststandards reagiert:
- Die Liquidity Coverage Ratio als „Liquiditätsdeckungsquote“ soll die kurzfristige Widerstandskraft des Liquiditätsrisikoprofils von Banken fördern. Dies wird dadurch sichergestellt, dass die Banken über einen angemessenen Bestand an lastenfreien erstklassigen liquiden Aktiva (HQLA) verfügen, die an privaten Märkten ohne Weiteres sofort flüssig gemacht werden können, und dass sie damit ihren Liquiditätsbedarf in einem Liquiditätsstressszenario von 30 Kalendertagen decken können (vgl. dazu Artikel 412 Abs. 1 CRR).
- Die Net Stable Funding Ratio soll als „strukturelle Liquiditätsquote“ soll eine nachhaltige Refinanzierungsstruktur in den Instituten sicherstellen, indem sie die Fristentransformation zwischen Aktivgeschäft einerseits und Refinanzierung andererseits begrenzt und somit das Risiko künftiger Refinanzierungsprobleme vermindert. Zu diesem Zweck muss die Summe der gemäß ihrer dauerhaften Verfügbarkeit gewichteten Passiva (verfügbare stabile Refinanzierung) mindestens der Summe der nach ihrer Liquiditätsbindung gewichteten Aktiva zuzüglich des mittelfristigen Refinanzierungsbedarfs aus außerbilanziellen Positionen (erforderliche stabile Refinanzierung) entsprechen.

3.

Am 7. Dezember 2017 hat sodann die Gruppe der Zentralbankgouverneure und der Chefs der Aufsichtsbehörden (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision, GHOS) die „Vollendung von Basel III“ abgeschlossen. Mit dem umfassenden Basel-III-Reformpaket kommt der Baseler Ausschuss dem Auftrag der G20 Staats- und Regierungschefs nach, Maßnahmen gegen die während der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 offenkundig gewordenen Schwachstellen in der internationalen Bankenregulierung zu ergreifen. Ziel dieser Regeln ist es, die Krisenresilienz der Finanzinstitute zu stärken, um das Risiko von Bankeninsolvenzen zu verringern und so die Spareinlagen von Bankkunden effektiver zu schützen. Mit der 2017 erfolgten Finalisierung von Basel III wurden die Vorgaben zur Berechnung der Kredit- und operationellen Risiken, die die Banken mit Eigenkapital unterlegen müssen, geändert. Die neuen Baseler Vorschriften sollen zum 1. Januar 2022 angewendet werden.

4.

Bei der Umsetzung des finalisierten Basel-III-Reformpakets ist auf den Erhalt der Kreditversorgung in Europa und in Deutschland zu achten. Andernfalls besteht bei einer Basel-III-bedingt gedrosselten Kreditvergabe die Gefahr eines pro-zyklischen Effekts. Dies wäre mit Blick auf die rezessiven Ausprägungen in einzelnen Branchen wie etwa der Industrie mit Sorge zu betrachten. Gerade die vom Wandel stark betroffenen Branchen benötigen für die Umstellung und Modernisierung ihrer Geschäftsmodelle zuverlässige Finanzierungsmöglichkeiten.

5.

Aufsichtsseitig besteht aktuell keine einheitliche Aussage, wie stark sich die finalisierte Basel-III-Reform auf den Eigenkapitalmehrbedarf auswirkt. Die fehlende Klarheit trägt maßgeblich zur Verunsicherung der Finanzbranche bei.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) geht nach ihren eigenen Erhebungen davon aus, dass die europäischen Banken durch eine Finalisierung der Basel-III-Reform durchschnittlich 23,6 Prozent mehr Eigenkapital bis 2027 aufbringen müssten (EBA, Basel III Reforms: Impact study and key recommendations, 4 December 2019, Seite 12). Zur Erfüllung dieser künftigen regulatorischen Mindestanforderungen würden den europäischen Banken derzeit rund 124,8 Milliarden Euro an Eigenkapital fehlen. Und die deutschen Banken müssten nach den Berechnungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde durchschnittlich 38,2 Prozent mehr Eigenkapital aufbringen. Demnach würden die heimischen Banken bis 2027 xx Milliarden Euro an Eigenkapital fehlen.

Die Deutsche Bundesbank kommt in ihrer letzten quantitativen Auswirkungsstudie zum Stichtag 31. Dezember 2018 für die Vollumsetzung des finalisierten Basel-III-Reformpakets hingegen zu dem Schluss, dass die Eigenkapitalanforderungen für die deutschen Banken im Aggregat um 22,2 Prozent ansteigen werden. Der bis 2027 benötigte Kapitalmehrbedarf betrage rund 14 Milliarden Euro. Und die verschärften Anforderungen des finalisierten Basel-III-Reformpakets führten zu einem Absinken der harten Kernkapitalquote bei den untersuchten deutschen Finanzinstituten von 14,5 Prozent auf 10,7 Prozent.

Zu den Unterschieden bei der Angabe des prozentualen Mehrbedarfs im Hinblick auf die Mindestkapitalanforderungen zwischen der Europäischen Bankenaufsichtsbörde (38,2 Prozent für die deutschen Banken) und der Deutschen Bundesbank (22,2 Prozent) hält die Bundesbank fest, dass diese „im Wesentlichen aus der Berücksichtigung der institutsspezifischen Säule-2-Mindestkapitalanforderungen (P2R), den institutsspezifischen Kapitalpuffern für anderweitig systemrelevante Institute (A-SRI-Puffer) und den national festgesetzten antizyklischen Kapitalpuffern (CCyB) sowie der Annahme des Wegfalls der EU-Ausnahmen im Bereich CVA im EBA-Bericht zum CfA resultieren“ (Deutsche Bundesbank, Statistischer Anhang zum Basel-III-Monitoring für deutsche Institute, Stichtag: 31. Dezember 2019, Oktober 2019, Seite 14, Fußnote 3).

