

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Finanzausschusses (7. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/17745 –**

### **Basel-III-Finalisierung – Kreditversorgung Deutschlands erhalten**

#### **A. Problem**

Der Antrag der Fraktion der FDP stellt fest, mit der Finalisierung der Basel-III-Reform (zweiter Teil des Basel-III-Reformpakets) im Dezember 2017 wurden die bisherigen Regelungen zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken, CVA-Risiken (Credit Valuation Adjustment) und operationellen Risiken grundlegend überarbeitet.

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.

#### **B. Lösung**

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert

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.
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 kann.
  - b) Sich insbesondere für die Fortgeltung bestehender und bewährter europäischer Regelungen einzusetzen bzw. angemessen auf europäische Sondersituation zu reagieren.
  - 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.
  - d) Sich auf europäischer Ebene gegen die Einführung eines sogenannten Green Supporting Factor auszusprechen.

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.**

### **C. Alternativen**

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

### **D. Kosten**

Der Antrag diskutiert keine Kosten.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/17745 abzulehnen.

Berlin, den 28. Oktober 2020

### **Der Finanzausschuss**

**Katja Hessel**  
Vorsitzende

**Dr. Florian Toncar**  
Berichterstatter

## Bericht des Abgeordneten Dr. Florian Toncar

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/17745** in seiner 152. Sitzung am 12. März 2020 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag

- I. die Problematik der Finalisierung von Basel III und ihrer Folgen wie im Antrag beschrieben feststellt und
- II. die Bundesregierung auffordert,
  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.
  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 kann.
    - b) Sich insbesondere für die Fortgeltung bestehender und bewährter europäischer Regelungen einzusetzen bzw. angemessen auf europäische Sondersituation zu reagieren.
    - 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.
    - d) Sich auf europäischer Ebene gegen die Einführung eines sogenannten Green Supporting Factor auszusprechen.

### III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 88. Sitzung am 1. Juli 2020 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
2. Burghof, Prof. Dr. Hans-Peter, Universität Hohenheim
3. Deutsche Bundesbank
4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)

5. Die Deutsche Kreditwirtschaft
6. Hellwig, Prof. Dr. Martin, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
7. Stiefmüller, Christian M., Finance Watch
8. Zentralverband des deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

#### IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/17745 in seiner 75. Sitzung am 28. Oktober 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag auf Drucksache 19/17745 in seiner 88. Sitzung am 28. Oktober 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag auf Drucksache 19/17745 in seiner 74. Sitzung am 28. Oktober 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung.

#### V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat in seiner 88. Sitzung am 1. Juli 2020 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 19/17745 durchgeführt und den Antrag in seiner 104. Sitzung am 28. Oktober 2020 abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, den Antrag auf Drucksache 19/17745 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erinnerte daran, dass die Eigenkapitalvorgaben, über die man heute diskutiere, aus Zeiten ökonomischer Stabilität stammen würden. Die EU-Kommission habe die Finalisierung von Basel III zu- recht zunächst verschoben. In der jetzigen Phase müsse erst einmal eine Diskussion über die weitere Entwicklung in und nach der Pandemiekrise erfolgen. Betrachte man die Infektionszahlen in verschiedenen europäischen Ländern, sei eine weitere Verschiebung nicht unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund bedürfe es einer Diskussion über die Zukunft des Bankensektors insgesamt. Von daher sei der vorliegende Antrag im Prinzip überholt und werde daher von der Fraktion der CDU/CSU abgelehnt.

Die **Fraktion der SPD** bezeichnete den Antrag als überflüssig. Er reflektiere lediglich Altbekanntes. Der Antrag fordere, die Kreditversorgung zu erhalten – dies wollten alle. Der Antrag fordere, eine Kreditklemme für die Realwirtschaft zu vermeiden – dies wollten ebenfalls alle, wenn es möglich sei. Die pauschale Forderung, die Kapitalanforderungen für die Banken nicht signifikant ansteigen zu lassen, sehe man kritisch. Wenn die Risiken größer würden, müssten auch die Kapitalanforderungen steigen. Dies könne man nicht im Vorhinein ausschließen. Der Antrag fordere außerdem funktionierende Finanzierungsmöglichkeiten für die Realwirtschaft und eine substantielle Stärkung der Kapitalmarktunion. Daran werde bereits gearbeitet. Der Antrag sei obsolet und werde von der Fraktion der SPD angelehnt.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, sie lehne den vorgelegten Antrag ab. Sie fordere Eigenverantwortlichkeit des Bankensektors. Dies bedeute für die Banken, Verluste und Risiken über Eigenkapital abfedern zu können. Die europäischen Banken verfügten seit Jahren über zu wenig Eigenkapital. Der Antrag der Fraktion der FDP führe in die falsche Richtung. Die Banken würden eine erhebliche Aufstockung des Eigenkapitals und ein Ende der Abwälzung der Risiken auf Kunden und Staaten benötigen. Gleichzeitig seien die Kosten der Bankenaufsicht so

hoch, dass kleinere Institute gezwungen seien, zu fusionieren. Die Fraktion der AfD vertrete die Ansicht, dass globale Standards der Bankenregulierung den regionalen Differenzen nicht gerecht werden könnten und somit die Risiken erhöhten. Jeder Staat sollte selbstverantwortlich für die Sicherung seines Bankensektors sorgen.

Die **Fraktion der FDP** erinnerte an die gewinnbringende Anhörung des Finanzausschusses zum vorliegenden Antrag. Man unterstütze die Umsetzung der Basel-III-Regulierung. Der Zeitplan dafür werde sich zwar sicherlich verzögern. Es sei aber unstrittig, dass die Finalisierung kommen werde. Es sei wichtig, dass der Deutsche Bundestag dazu eine Position formuliere. Es sei keinesfalls so, dass die im vorliegenden Antrag angesprochenen Punkte bereits alle bearbeitet oder gar umgesetzt würden. Die Umsetzung von Basel III sei für die deutsche Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung. Bei einigen der Verhandlungen der letzten Jahre vor dem Bundesverfassungsgericht sei deutlich geworden, dass der Deutsche Bundestag bei wichtigen europäischen Rechtsakten von der Möglichkeit Gebrauch machen sollte, auf die Bundesregierung und ihre Verhandlungslinie Einfluss zu nehmen. Aus diesem Grunde habe die Fraktion der FDP den vorliegenden Antrag eingebracht. Er treffe den Kern der Aufgabe des Parlaments bei allen europäischen Rechtsakten und sei keinesfalls obsolet.

Der Antrag sehe vor, die Finanzierungskonditionen für Unternehmen attraktiv zu halten. Diese Forderung sei durch die Corona-Pandemie sogar noch wichtiger geworden. Im hoffentlich zu erwartenden Aufschwung nach der Krise würden die Unternehmen Investitionsmittel zu guten Konditionen benötigen.

Die G20-Finanzminister hätten beschlossen, dass durch die Finalisierung von Basel III die Kapitalanforderungen an den Bankensektor insgesamt nicht ansteigen sollten. Dieses Ziel werde aber regulatorisch nicht weiterverfolgt sondern bleibe bisher eine reine Absichtserklärung.

Die Art der Finalisierung von Basel III betreffe auch die Finanzstabilität. Es nütze niemandem, wenn man einen immer kleineren, strikter regulierten Hochsicherheits-Bankensektor schaffe und sich gleichzeitig außerhalb des Bankensektors immer mehr Risiken in weniger regulierten Bereichen ansammeln würden, beispielsweise durch den Kauf von Kreditportfolien. Die Akteure außerhalb des Bankensektors könnten zu besseren Wettbewerbsbedingungen agieren. Diese Entwicklung sei für die Finanzmarktstabilität nicht förderlich. Das gleiche gelte für eine immer weiter gelockerte Geldpolitik der Notenbanken, mit der die regulatorische Verteuerung der Kreditvergabe auf Kosten der Allgemeinheit korrigiert werde. Diese Aspekte der Finanzmarktstabilität kämen bei der Diskussion um Basel III oftmals zu kurz.

Die wichtigste Einzelmaßnahme sei in diesem Zusammenhang die geplante Einführung des Output Floor. Die Fraktion der FDP erkenne zwar Korrekturbedarf bei den internen Risikomodellen, allerdings setze man auf die Leitlinien der EBA und den TRIM-Prozess (Targeted Review of Internal Models) der EZB als bessere Alternative. Dieser Ansatz erhöhe die Qualität der Risikomodelle, während der Output Floor die ursprünglichen Modelle nicht verbessere. Er führe lediglich für bestimmte Unternehmen – beispielsweise für wichtige Teile des deutschen Mittelstandes, die über kein Kapitalmarktrating verfügten – zu einer Verteuerung der Kreditkonditionen. Deswegen sehe die Fraktion der FDP das Instrument des Output Floor kritisch. Man müsse bei dessen Umsetzung darauf achten, möglichst wenig Schaden zu verursachen.

Der vorliegende Antrag setze sich außerdem für die Erhaltung des „SME Supporting Factor“ ein, der für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen Kapitalerleichterungen vorsehe. Man fordere, dass sich die Bundesregierung für Proportionalität bei der Bankenregulierung einsetze und auf Gold Plating bei der Umsetzung der EU-Vorgaben verzichte. Diese Themen werde man bei der Beratung des Entwurfs des Risikoreduzierungsgesetzes aufgreifen.

Schließlich wende sich der Antrag mit Nachdruck gegen die Einführung eines „Green Supporting Factors“ bei den Kapitalanforderungen. Die Berücksichtigung eines solchen Faktors würde zu einer Zerstörung des Zusammenhangs zwischen dem Kreditrisiko und der Eigenkapitalunterlegung von Krediten führen.

Nach Einschätzung der **Fraktion DIE LINKE.** ging der vorliegende Antrag an den tatsächlichen Problemen der Eigenkapitalregulierung vorbei. Die Stabilisierung der Eigenkapitalanforderungen sei kein Ziel an sich, sondern stehe in Abhängigkeit von den Marktbedingungen. Die Sorge, dass der Output Floor eine Kreditklemme verursachen könnte, sei kaum begründet. Dies hätten auch die Sachverständigen in der Anhörung bekräftigt. Erstens sei der Output Floor nur eines von vielen Elementen der Eigenkapitalanforderungen und zweitens würden die Anforderungen bei vielen Instituten durch die Verschuldungsquote bestimmt, so dass der Output Floor nicht greife. Die Mehrheit der kleinen Institute verwende ohnehin den Standardansatz zur Risikobewertung und sei daher von der Kalibrierung der Anforderungen für interne Risikomodelle auf mindestens 72,5 Prozent des Standardansatzes nicht betroffen.

Die Fraktion DIE LINKE. halte den Output Floor für eine sinnvolle Regelung, um ein level playing field zwischen den Anwendern des Standardansatzes und den Instituten, die interne Risikomodelle verwendeten, herzustellen. Daher überzeuge der vorliegende Antrag nicht.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte ihre Ablehnung des Antrags. Man teile zwar das Ziel von mehr Proportionalität bei der Regulierung des Bankensektors und wolle kleinere Banken mit vergleichsweise sicheren Geschäftsmodellen vor einer für Großbanken gemachten, immer komplexer werdenden Regulierung bewahren. Allerdings komme die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrer Bewertung der aktuellen Reformüberlegungen zu einem völlig anderen Schluss. Es sei nicht zutreffend, dass sich die unter Basel III eingeführten Änderungen, insbesondere die Einführung des Output Floor, negativ auf die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen auswirken würden.

Der vorliegende Antrag kritisiere, dass die Eigenkapitalanforderungen der deutschen Banken durch Basel III durchschnittlich um 35 Prozent steigen würden. In der Anhörung sei insbesondere durch die Ausführungen der Deutschen Bundesbank deutlich geworden, dass durch Basel III für kleine und mittlere Banken diese Auswirkungen nicht zu befürchten seien. Die Anforderungen für diese Institute würden nur um ca. 13,2 Prozent steigen. Für international aktive Banken würden die Anforderungen deutlich stärker steigen und zwar um ca. 32 Prozent. Zweitens sei die Verstetigung des „SME Supporting Factor“ auf Beschluss des EU-Parlaments bereits dauerhaft erlaubt. Die notwendige Erleichterung für den kreditnehmenden Mittelstand sei damit gegeben. Die Sorge, dass die Einführung des Output Floor die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einschränken werde, sei daher unbegründet.

Darüber hinaus zweifle die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN grundsätzlich an, dass höhere Eigenkapitalanforderungen mit einer Beschränkung der Kreditvergabe einhergingen. Im Gegenteil würden die Baseler Eigenkapitalanforderungen genau dazu dienen, Banken stabil zu halten. Die notwendige Höhe der Anforderungen orientiere sich an Krisenzeiten. Gerade dank der seit der Finanzkrise erhöhten Kapitalpuffer erlebe man gegenwärtig, dass die Banken in der Krise relativ stabil blieben. Dies bestätige die Wichtigkeit der antizyklischen Kapitalpuffer.

Dennoch sehe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weitere Möglichkeiten zur Entlastung von kleineren Banken. Die Komplexität der Regulierung könnte für diese Institute reduziert werden, ohne die Stabilität des Bankensektors in Krisenzeiten zu gefährden. Beispielsweise könnten Meldepflichten bereinigt werden. Generell würden einfache, aber harte Regelungen wie eine ausreichend hohe Leverage Ratio im Vergleich zur kleinteiligen Detailregulierung die Regulierungskosten insgesamt senken.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte, sie habe sich ebenfalls von Anfang an gegen einen „Green Supporting Factor“ zur Erleichterung der Eigenkapitalanforderungen bei bestimmten Krediten ausgesprochen. Nachhaltigkeit und Risikovorsorge sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Allerdings sollten Institute mit hohen Klimarisiken in ihren Bilanzen auch entsprechende Vorsorge leisten müssen. Daher wäre ein „Brown Penalty Factor“ angebracht. Die wachsenden Klimarisiken seien bisher nicht adäquat in der Vorsorge der Institute berücksichtigt. Hier sei eine Reform notwendig.

Berlin, den 28. Oktober 2020

**Dr. Florian Toncar**  
Berichterstatter

