

# Positionspapier

**für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des  
Deutschen Bundestages zu dem Antrag der Fraktion der  
FDP "Basel III-Finalisierung - Kreditversorgung  
Deutschlands erhalten" (BT-Drucksache 19/17745)**

Kontakt:

Thorsten Reinicke

Telefon: +49 30 2021-2317

Telefax: +49 30 2021-192300

E-Mail: reinicke@bvr.de

Berlin, 19. Juni 2020

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

[www.die-dk.de](http://www.die-dk.de)

## Allgemeine Anmerkungen

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) hat die Frist für die Umsetzung der im Dezember 2017 abgeschlossenen Arbeiten an der Basel-III-Finalisierung (Basel IV) wegen der Corona-Pandemie um ein Jahr auf den 1. Januar 2023 verschoben. Hierdurch sollen in den Instituten und Aufsichtsbehörden Ressourcen zur Bewältigung der Krise freigesetzt werden. Es ist zu erwarten, dass sich dadurch auch die Umsetzung der Finalisierung von Basel III in europäisches Recht deutlich verzögern wird. Wann die Europäische Kommission ihren entsprechenden Legislativvorschlag veröffentlichen wird, ist derzeit nicht absehbar. Dessen ungeachtet hat die EU-Kommission betont, dass sie an dem vom BCBS geänderten Zeitplan festhalten und die Finalisierung von Basel III in der EU weiterhin „getreulich“ („faithfully“) umsetzen möchte. Wir plädieren mit Nachdruck dafür, dass diese Absicht – insbesondere eingedenk der Auswirkungen von der Corona-Pandemie – noch einmal kritisch hinterfragt wird: sowohl im Hinblick auf die Zeitachse als auch in inhaltlicher Hinsicht.

Ein wesentliches Ziel der Finalisierung von Basel III war, die Eigenkapitalanforderungen von Instituten, die interne Modelle verwenden, vergleichbarer zu machen, ohne jedoch die Kapitalanforderungen insgesamt zu erhöhen. Eine umfassende von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) durchgeführte Analyse kam zum Stichtag 30. Juni 2018 zu einem gegenteiligen Ergebnis. Eine strikte Eins-zu-eins-Umsetzung der Finalisierung von Basel III oder gar das von der EBA an einigen Stellen vorgeschlagene „gold plating“ (z.B. Anwendung des Floors auf Kapitalanforderungen, die vom Baseler Ausschuss nicht vorgesehen sind) würde die Kernkapitalanforderungen für europäische Institute um 24,4 Prozent und für deutsche Institute um rund 38,2 Prozent steigen lassen.

Allein um die Mindestkapitalanforderungen nach Umsetzung der Basel III-Finalisierung zu erfüllen, müssten die an der EBA-Auswirkungsstudie teilnehmenden Kreditinstitute in der EU nach diesen Berechnungen etwa 135 Mrd. € zusätzliches Eigenkapital beschaffen. Hiervon würde rund ein Drittel, d.h. 42 Mrd. €, auf deutsche Institute entfallen.

Dieser Kapitalbedarf stellt jedoch nur das absolute Minimum dar, um die Mindestkapitalanforderungen zu erfüllen. Eine Beibehaltung des Finanzierungsvolumens wie vor der Corona-Pandemie wäre jedoch nur bei unveränderten – über die Mindestanforderungen hinaus gehaltenen – Kapitalquoten vorstellbar. In diesem Fall benötigten die Institute nach einer Studie des dänischen Wirtschaftsforschungsinstituts Copenhagen Economics schätzungsweise 520 Mrd. € zusätzliches Eigenkapital.

Die Berechnungen der EBA basieren zudem auf der Kapitalausstattung der Institute vor der Corona-Pandemie. Absehbar ist, dass die Pandemie wegen ihrer erheblichen negativen Auswirkungen auf private Haushalte und die Realwirtschaft bei Banken und Sparkassen zu einer steigenden Risikovorsorge und zu Abschreibungen führen wird. Dies dürfte die Kapitalausstattung der Institute deutlich verringern. Darüber hinaus wird die Verschlechterung der Kreditqualität vieler Engagements zu höheren Kapitalanforderungen führen. Dies gilt insbesondere für Kredite an Unternehmen, die vor der aktuellen Krise eine gute bis mittlere Qualität aufgewiesen haben. Die Institute haben die Vergabe von Krediten an solche Unternehmen in der Krise deutlich ausgeweitet. Entsprechend dürfte der Kapitalbedarf der Banken nach der Krise bereits ohne Berücksichtigung des Outputfloors deutlich höher ausfallen.

Es steht also zu befürchten, dass die Kreditwirtschaft aufgrund der Corona-Pandemie mit geringeren Kapitalquoten in die wirtschaftliche Erholungsphase eintreten wird. In dieser Situation würden durch die Umsetzung der überarbeiteten Baseler Standards die Kapitalanforderungen noch einmal deutlich erhöht. In jedem Fall würde der Outputfloor verhindern, dass die Kapitalanforderungen das Risiko adäquat widerspiegeln. Die Institute würden somit – trotz der beschlossenen Verschiebung – in der Phase nach der aktuellen Krise noch einmal hart getroffen, was durch fehlendes Eigenkapital bei den Instituten und damit einhergehend einer eingeschränkten Kreditvergabekapazität zu einer deutlichen Verzögerung der Wiedergenesung der Realwirtschaft führen könnte.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU-Kommission die Auswirkungen des Reformpakets unter den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen noch einmal genauestens untersuchen und die Umsetzung wenn nötig

weiter verschieben. Um eine Benachteiligung im Wettbewerb zu vermeiden, sollte der europäische Gesetzgeber darüber hinaus aufmerksam beobachten, wie sich die Pandemie auf die Umsetzung von Basel III final in anderen Regionen auswirkt, vor allem in den USA. Eine langfristige Aussetzung der Reformen muss auch in der EU eine Option sein.

Nach einer genauen Analyse der internationalen Umsetzung und der Auswirkungen unter den neuen Gegebenheiten sollte das Regelwerk mit Augenmaß und unter Berücksichtigung europäischer Besonderheiten in europäisches Recht überführt werden. Insbesondere sollten signifikant höhere Eigenkapitalanforderungen dauerhaft vermieden werden.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass die vorgesehenen Änderungen an den Standardansätzen insbesondere bei kleinen und mittelgroßen Banken und Sparkassen auch zu erheblichen administrativen Anforderungen und Umsetzungskosten führen, die, ohne die Resilienz dieser Institute zu erhöhen, lediglich eine weitere regulatorische Belastung darstellen und sich somit letztlich ebenfalls negativ auf Konditionen für Kunden auswirken. Überbordende administrative Belastungen für kleinere und mittlere Banken und Sparkassen in Deutschland und Europa sollten daher ebenfalls vermieden werden.

### **Outputfloor sachgerecht ausgestalten**

Der starke Anstieg der Kapitalanforderungen kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass die Finalisierung von Basel III die Bedeutung interner Modelle bei der Ermittlung der Kapitalanforderungen stark einschränkt. Haupttreiber ist dabei der sog. „Outputfloor“, mit dem eine Untergrenze für die Eigenkapitalanforderungen von Instituten eingeführt werden soll, die interne Verfahren zur Berechnung ihrer Eigenkapitalanforderungen verwenden. Durch den Outputfloor müssen diese Institute mindestens 72,5 Prozent der nach den einfachen, jedoch kaum risikosensitiven Standardansätzen ermittelten Anforderungen einhalten. Dies wird dazu führen, dass sich die Eigenkapitalunterlegung insgesamt weniger am Risiko der Kreditnehmer orientiert und sich insbesondere für risikoarmes Geschäft deutlich erhöht.

Wir empfehlen daher nachdrücklich, den Baseler Outputfloor neben der Leverage Ratio als zweites Auffangnetz („Backstop“) für die risikobasierten Kapitalanforderungen umzusetzen. Während die Leverage Ratio als erstes Auffangnetz ein übermäßiges Absinken der risikounabhängigen Kapitalanforderungen bei allen Instituten verhindern soll, stellen die Outputfloor-Anforderungen eine zusätzliche Beschränkung für Institute dar, die interne Modelle zur Bestimmung der Kapitalanforderungen verwenden. Aus unserer Sicht steht dieser „Second-Backstop-Ansatz“ im Einklang mit dem Baseler Regelwerk, da die dort festgelegten Outputfloor-Anforderungen jederzeit erfüllt werden. Die Basel-Konformität des Backstop-Ansatzes wurde im Dezember 2019 von einem unabhängigen von der französischen Finanzmarktaufsicht (AMF) und der Banque de France eingesetzten Expertenkomitee (Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris) in einem vom französischen Finanzministerium in Auftrag gegebenen Bericht bestätigt.

### **Proportionalität beachten**

Neben den Modellbanken sind aber auch kleine und mittelgroße Banken und Sparkassen, die keine internen Modelle verwenden, ebenfalls von den Auswirkungen der steigenden Eigenkapitalanforderungen betroffen. Die Finalisierung von Basel III erhöht zudem die administrativen Anforderungen insbesondere für diese Institute erheblich. Wir befürchten insbesondere, dass sich durch die Umsetzung die administrativen Anforderungen an solche Institute, die bereits heute stark durch regulatorische Regelungen belastet sind, weiter erhöhen werden. Dies birgt die Gefahr in sich, dass viele kleine Häuser vom Markt verschwinden werden, obwohl sie ein tragfähiges Geschäftsmodell haben und attraktive Finanzdienstleistungen anbieten. Die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells zeigt sich gerade in der Coronakrise, in dem das Institut eine genaue Kenntnis des Kunden vor Ort hat und den spezifischen Finanzierungsbedürfnissen begegnen kann.

Es ist daher notwendig, dass bei der Umsetzung das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachtet wird. So sollten für kleinere und mittlere Institute, die keine internen Modelle verwenden, bei der Umsetzung der Baseler Standards die administrativen Zusatzbelastungen so gering wie möglich gehalten werden. Dies könnte beispielsweise durch die Einräumung eines Institutswahlrechts erfolgen, anstelle des geänderten Kreditrisikostandardansatzes den bisherigen Kreditrisikostandardansatz weiter zu verwenden. Soweit der geänderte Kreditrisikostandardansatz zu höheren Eigenmittelanforderungen als der bisherige führt, könnte zur Verhinderung aufsichtlicher Arbitrage, ein Multiplikator eingeführt werden, der die Eigenmittelunterlegung nach den beiden Verfahren angleicht.

### **Die Finanzierung von Europas Unternehmen sicherstellen**

Europäische Unternehmen finanzieren sich aufgrund langjähriger Beziehungen zu ihren Partnerbanken zu einem großen Teil über Bankkredite. Entsprechend verfügt nur ein sehr geringer Prozentsatz der Unternehmen über ein externes Rating, da dieses in der Regel nur zur Platzierung von Wertpapieren am Kapitalmarkt benötigt wird. Der Outputfloor führt nun bei Instituten, die interne Modelle verwenden, dazu, dass auch für Forderungen an ungeratete Unternehmen 72,5 Prozent der Kapitalanforderungen des Standardansatzes vorgehalten werden müssen. Da für Forderungen an solche Unternehmen im Standardansatz ein Risikogewicht von 100 Prozent zum Tragen kommt, werden sich die Kapitalanforderungen für Forderungen an viele dieser Unternehmen deutlich erhöhen. Damit werden sich insbesondere die Finanzierungsbedingungen bonitätsstarker europäischer Unternehmen, die gut durch die Krise gekommen sind, bzw. sich in einer Phase der wirtschaftlichen Erholung befinden, durch die Finalisierung von Basel III nachhaltig erheblich verschlechtern. Für US-amerikanische Banken sieht der Kreditrisikostandardansatz bei Unternehmen mit guter Bonität („investment grade“) ein geringeres Risikogewicht von 65 Prozent vor. Diese Regelung sollte unseres Erachtens auch europäischen Unternehmen zu Gute kommen.

Für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollte darüber hinaus der derzeit geltende „KMU-Unterstützungsfaktor“, durch den die Kapitalanforderungen für Kredite an KMU um rund ein Viertel verringert werden, auch bei der Umsetzung des Basel III-Finalisierungspakets in der EU auf jeden Fall fortgeführt werden. Der KMU-Unterstützungsfaktor ist ein wichtiger Baustein der europäischen Bankenregulierung, der die Kreditversorgung mittelständischer Unternehmen unterstützt. Unter Risikogesichtspunkten trägt er dem Umstand Rechnung, dass KMU-Portfolios aus vielen kleinen Krediten bestehen, deren Risiko untereinander kaum korreliert ist. Daraus ergeben sich geringere unerwartete Verluste, die eine geringere Eigenkapitalunterlegung rechtfertigen

Höhere Kapitalanforderungen bei Transaktionen mit Unternehmen könnten auch aus der Kapitalunterlegung sogenannter CVA-Risiken, welche die Auswirkungen einer Bonitätsverschlechterung der Gegenpartei auf den Wert eines Derivates erfassen sollen. Von dieser Kapitalanforderung sind derzeit in Europa Geschäfte mit nicht-finanziellen Gegenparteien (insb. Unternehmen und öffentliche Stellen) ausgenommen. Diese Ausnahmen sind allerdings in der Finalisierung von Basel III nicht vorgesehen. Sie sollten unbedingt fortgeführt werden, um insbesondere die Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken für Unternehmen und öffentliche Stellen nicht zu erschweren.

### **Beteiligungen nicht unsachgemäß verteuern**

Das Baseler Rahmenwerk sieht vor, sämtliche Beteiligungen mit einem Risikogewicht von mindestens 250 Prozent anzurechnen. Hierdurch würde sich die Eigenmittelunterlegung für diese Positionen gegenüber dem Status quo um den Faktor 2,5 erhöhen. Dies erscheint nicht sachgerecht.

Wir glauben, dass für strategische Beteiligungen in Verbünden von Instituten und in Bankkonzernen ein Risikogewicht von 100 Prozent beibehalten werden sollte. Die mit diesen Beteiligungen verbundenen Risiken

sind nicht zuletzt aufgrund der internen Kontrolle und Steuerung innerhalb der Verbünde und Konzerne wesentlich geringer als die Risiken anderer Beteiligungen.

Auch bei öffentlich notierten Aktien spiegelt das Risikogewicht von 250 Prozent nicht das tatsächliche Risiko wider. Die deutliche Erhöhung der Kapitalanforderungen dürfte darüber hinaus deutsche Banken dazu bewegen, heimische Aktien zu verkaufen. Dies könnte Investoren aus Drittstaaten (wie USA oder China) „günstige Einkaufsmöglichkeiten“ in Deutschland bieten, was unseres Erachtens wirtschaftspolitisch nicht gewollt sein kann.

Ähnlich wie bei den Risikogewichten für das Marktrisiko sollten daher die Risikogewichte je nach Index, in den die Aktien einbezogen werden, differenziert werden. Für Aktien, die Bestandteil eines wichtigen Indexes sind, wäre somit ein Risikogewicht von 150 Prozent angemessen.

### **Immobilienfinanzierungen nicht erschweren**

Insbesondere in Deutschland gehört die Immobilienfinanzierung zu den risikoarmen Geschäften der Banken und Sparkassen, was sich in den sehr niedrigen Verlustquoten widerspiegelt. Diese jährlich von den Aufsichtsbehörden im Rahmen des sog. „hard test“ erhobene Größe beträgt regelmäßig weniger als 0,5 Prozent. Die geringen Verluste sind zum einen auf die konservative Bewertung der Immobilien durch die deutschen Vorgaben zur Beleihungswertermittlung und zum anderen auf die ausgeprägte Langfristigkeit der Finanzierungskultur in Deutschland zurückzuführen. Das geringe Risiko spiegelt sich auch in den vergleichsweise niedrigen Risikogewichten wider, die Banken und Sparkassen auf der Grundlage aufsichtsrechtlich genehmigter interner Ansätze ermitteln. Eine 1:1-Umsetzung der überarbeiteten Baseler Anforderungen und ein „gold plating“ beim Outputfloor würde zu deutlich höheren Kapitalanforderungen für alle Institute führen. Daher müssen die spezifischen Merkmale der einzelnen Märkte bei der Umsetzung ausreichend berücksichtigt werden.

### **Angemessene Kapitalunterlegung für Nicht-Kreditrisiken definieren**

Auch die überarbeiteten Vorschriften im Hinblick auf das Marktrisiko und das Operationelle Risiko führen für die deutschen Institute zu spürbaren Erhöhungen der Kapitalanforderungen.

Im Bereich des Operationellen Risikos gibt es eine Reihe von Wahlrechten für den Gesetzgeber, die in der EU umgesetzt werden müssen. Das Wahlrecht zur Behandlung der institutsinternen Verluste aus operationellen Risiken der Vergangenheit sollte in abgewandelter Form ausgeübt werden. So sollten lediglich Werte für den aus diesen Verlusten resultierenden Multiplikator auf die Kapitalanforderungen von unter 1 angerechnet werden. Dadurch würde zum einen der ansonsten bevorstehende, massive Anstieg der Kapitalanforderungen für das Operationelle Risiko deutscher Institute begrenzt und gleichzeitig ein positiver Anreiz aufrechterhalten, operationelle Risiken künftig (noch) weiter zu mindern.

\*\*\*