

An die Vorsitzende
Frau Katja Hessel, MdB
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 29. Juni 2020

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP Basel III-
Finalisierung - Kreditversorgung Deutschlands erhalten BT-
Drucksache 19/17745**

Professor Dr. Dorothea Schäfer
Forschungsdirektorin
Finanzmärkte DIW Berlin
Adjunct Professor Jönköping
International Business School,
Jönköping University
T +49 30 897 89 -162
dschaefer@diw.de

Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bilden das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Die Finanzierung über Bankkredite ist für KMU zentral. Gerade die meist regional tätigen, kleineren und mittleren Banken haben eine hohe Krisenresilienz gezeigt und die Kreditversorgung in Krisenzeiten aufrechterhalten.

Eigenmittel müssen ihre Pufferfunktion erfüllen

Ziel der Baseler Eigenmittelanforderungen ist es, Banken durch hinreichende Eigenmittelpuffer stabil zu halten. Puffer haben die Eigenschaft „in guten Zeiten“ überflüssig zu erscheinen. „Schlechte Zeiten“ allerdings überstehen Banken - genauso wie andere Wirtschaftseinheiten - nur, wenn ausreichende Eigenkapitalpuffer vorhanden sind, um die Einbußen in der Krise selbst tragen zu können. Eine gute Kapitalisierung der Banken ist zudem gerade in der jetzigen Krisensituation eine notwendige Voraussetzung für rasche Erholung und nachhaltige Wachstumsimpulse.

Die Baseler Eigenmittelanforderungen dürfen daher gerade nicht auf „Schönwetterperioden“ ausgelegt sein, sondern müssen so reichlich bemessen sein, dass sie auch dann noch die Solvenz der Bank sichern, wenn „Stürme und Wolkenbrüche“ zu überstehen sind. Die jetzige Krise zeigt uns in aller Deutlichkeit, wie notwendig es für Banken ist, ausreichend Puffer zu besitzen.

Nur Kernkapital ist ein Puffer im eigentlichen Sinne. Kernkapital ist der einzige zum Tragen von Verlusten befähigte Bilanzbestandteil. Langfristiges Fremdkapital, das ebenfalls zu den Eigenmitteln zählen kann, könnte im Prinzip auch außerhalb der Insolvenz Verluste tragen, allerdings nur dann, wenn der Bail-in eine realistische Option wäre. Bei Großbanken ist der Bail-in allerdings keine realistische Option,¹ und bei kleineren Banken dürfte die Aussicht auf einen Bail-in ohnehin mit Insolvenz gleichbedeutend sein.

Der mit Basel II eingeführte Internal Risk Based Approach (IRBA) hat es Banken ermöglicht, entgegen dem eigentlichen Regulierungsziel, weniger anstatt mehr Eigenmittel nachweisen zu müssen (=Verkehrung des Regulierungszweckes). Eine Ursache für die Unterminierung des Regulierungszweckes war die starke Diskretion der Banken bei der Kalibrierung des Risikogewichts mit eigenen Modellen. Banken, die den Internal Risk Based Approach (IRBA) wählten und damit ihre Risikogewichte selbst schätzten, konnten ihr risikogewichteten Aktiva und damit ihre notwendigen Eigenmittel substanziell reduzieren. Banken haben einen Anreiz „Eigenkapital zu sparen“, also die Risiken zu

¹ Dorothea Schäfer (2016), Regulierung der EU-Finanzmärkte, Wirtschaftsdienst 96(8), 563-570,

<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/8/beitrag/regulierung-der-eu-finanzmaerkte.html>.

Dorothea Schäfer (2019), **Bankenchampions sind keine Lösung: Kommentar**, DIW Wochenbericht 86(9), 124-124,

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.614826.de/19-9-3.pdf

unterschätzen und die Gewichte modellgestützt „klein zu rechnen“². Mit am deutlichsten wird dies benannt im Abschlussbericht der britischen *Independent Commission on Banking* aus dem Jahre 2011: ... the use of RWAs in this way incentivises banks to manipulate the risk-weighting of assets in order to minimise capital requirements. This is especially problematic as internal ratings-based models that sophisticated banks typically use to determine risk weights require the exercise of a considerable degree of judgement.”³

Outputfloor zur Eindämmung der Regulierungsarbitrage

Dieser legalen Fehlinterpretation des Regulierungszwecks sollte Basel III ein Ende setzen. Das ist allerdings nicht hinreichend gelungen. So hat zum Beispiel PWC in einem Blog festgestellt,⁴ dass Banken mit IRB-Ansatz „deutlich geringere Eigenkapitalanforderungen“ haben als Banken, die den Kreditrisikostandardansatz (KSA) verwenden. Daten der European Banking Authority (EBA)-Transparenzübung vom Juni 2017 zeigen einen Risikogewichtsmedian von 32 Prozent bei IRBA-Banken und 71 Prozent

² Dorothea Schäfer (2017), 10 Jahre Große Finanzkrise – Weiterhin Krisenmodus oder nachhaltige Stabilität? *Wirtschaftspolitische Blätter* 4, 489-503.

³ Independent Commission on Banking (2011), Final Report – Recommendations, S. 98,

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120827143059/http://bankingcommission.independent.gov.uk/>

Dorothea Schäfer (2011), Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß, *DIW Wochenbericht* 78(46), 11-17.

Dorothea Schäfer (2012), Nachhaltige Finanzmärkte - eine Bestandsaufnahme nach fünf Jahren Finanzkrise, Begleitpapier zur internen Anhörung der Projektgruppe Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität am 21. Mai 2012

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.407704.de/diwkompakt_2012-066.pdf, S. 37ff

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.388897.de/11-46-3.pdf

⁴ PWC (2019), Der IRB-Ansatz 2.0, <https://blogs.pwc.de/regulatory/allgemein/der-irb-ansatz-2-0/3329/>

bei KSA-Banken.⁵ Demgemäß benötigt die Median-IRBA-Bank im Durchschnitt weniger als die Hälfte des regulatorischen Mindestkapitals, das die Median-KSA-Bank in der Bilanz nachweisen muss.

Der **Outputfloor** schreibt nun folgendes vor: jede IRBA-Banken muss im Aggregat aller Risikopositionen ein Risikogewicht ausweisen, das bei 72,5 Prozent desjenigen Risikogewichts liegt, das sich ergeben würde, wenn sie KSA-Bank wäre.

Damit trägt der Outputfloor der oben geschilderten **Ungleichheit** zwischen IRBA und KSA Rechnung. Zudem schwebte dem Baseler Komitee vor, die extreme Schwankungsbreite der internen Kreditrisikomodelle einzudämmen: “the Committee conducted a comprehensive and rigorous assessment of the impact of these revisions on the banking system and the wider macro economy. **As a result of this assessment, the Committee focused on not significantly increasing overall capital requirements.** This is reflected in the design, calibration and transitional arrangements discussed below. The Committee will continue to monitor and evaluate the effectiveness of these reforms in reducing **excessive RWA variability.**”⁶

Anstieg der Kapitalanforderungen für KMU Kredite moderat

Im Antrag wird gefordert, „die Kapitalanforderungen für Banken nicht signifikant - das heißt um nicht mehr als 10 Prozent - zu erhöhen“. Grundlage für die Forderung ist das Zitat: “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

⁵ Der Median zeigt den Wert, der genau in der Mitte einer Datenverteilung liegt. Die eine Hälfte der Risikogewichte ist kleiner, die andere größer als der Median.

⁶ Basel Committee on Banking Supervision (2017), Basel III: Finalising post-crisis reforms, December 2017. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>, S. 1

field.” Die 10%-Forderung wird im Besonderen mit der Sorge um kleine und mittlere Banken und um die Kreditversorgung für KMU begründet.

Für die besondere Zielgruppe **kleinere und mittlere Banken** (Gruppe-2-Institute) steigen nach Angaben der Bundesbank die Mindestkapitalanforderungen im Mittel um 13,2 Prozent,⁷ und damit um einem Wert, der nicht sehr weit von dem angemahnten 10 Prozent entfernt liegt. Für die international aktiven Banken mit mehr als drei Milliarden Euro Kernkapital beträgt der Anstieg laut Bundesbank 32 %.⁸ Es sei auch daraufhin hingewiesen, dass IRBA-Banken, bei denen die Verschuldungsquote (Leverage Ratio) bindend ist, weniger bis gar nicht vom Output-Floor betroffen sein werden.

Banken, die überwiegend KMUs als Kunden haben, sind zudem jüngst bei den Eigenkapitalanforderungen entlastet worden. Das EU-Parlament hat im Rahmen des „CRR Quick Fix“ eine Verstärkung des KMU-Unterstützungsfaktors beschlossen und damit eine um etwa 25 Prozent reduzierte Eigenkapitalunterlegung für Mittelstandskredite dauerhaft erlaubt.⁹ Dies bedeutet auch, dass die Berechnungen der Deutschen Bundesbank vom April 2020 zu hoch gegriffen sind. Für KMU-Kredite ist die Begrenzung auf einen Anstieg der Mindestkapitalanforderungen um 10 Prozent möglicherweise bereits erfüllt.

Forderung nach Begrenzung auf 10-Prozent Anstieg sinnvoll?

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob die Forderung nach Begrenzung auf einen 10-Prozent Anstieg sinnvoll ist. Die deutschen Banken haben zwar seit der Finanzkrise ihre Eigenmitteldecke erhöht.

⁷ Das sind alle Institute, die nicht international aktiv sind und deren Kernkapital nach aktuellem Regelwerk weniger als 3 Mrd € beträgt.

⁸ Deutsche Bundesbank: Basel III-Monitoring 08.04.2020, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/rechtsgrundlagen/baseler-rahmenwerk/basel-iii-monitoring-59818>

⁹ https://www.dsgv.de/newsroom/presse/200619_PM_CRR_Quick_Fix_38.html

Dennoch zeigen beispielsweise die Transparenz-Daten der EBA vom Juni 2018, dass das Verhältnis zwischen Bilanzsumme und Kernkapital bei den beteiligten deutschen Banken in der Mehrheit geringer war als fünf Prozent.

Nach wie vor gilt daher, dass eine höhere Kapitalisierung der deutschen Banken aus Gründen der bank-individuellen und der Systemstabilität wünschenswert wäre. Als Folge der gegenwärtigen Krise werden die notleidenden Kredite in der EU und in Deutschland ansteigen. Die Banken könnten den erwarteten Anstieg weitaus besser bewältigen, wenn die Kernkapitalpuffer höher wären, als sie momentan sind. Auf die drohende Kernkapitalknappheit mit einem Aussetzen der Kapitalanforderungen zu reagieren, wie reflexartig von manchen gefordert, wäre der gänzlich falsche Weg.

In vielen wissenschaftlichen Studien wurde festgestellt, dass eine gute Eigenmittelausstattung Voraussetzung für eine hohe Kreditvergabebereitschaft ist. Zur Zeit profitieren Banken zum Beispiel vom antizyklischen Puffer, den sie in der gegenwärtigen Krise abschmelzen können: „Angesichts des erwarteten Kreditbedarfs der Realwirtschaft beabsichtigt die BaFin den antizyklischen Kapitalpuffer zum 1. April 2020 von 0,25 Prozent auf 0 Prozent zu senken. ... Der Puffer soll bis mindestens zum 31. Dezember 2020 auf dem Niveau von 0 Prozent verbleiben.“¹⁰ Relativ spät im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten war der antizyklischen Kapitalpuffer im dritten Quartal 2019 aktiviert und auf (bescheidene) 0,25 Prozent angehoben worden.

Abschmelzen bedeutet, dass Banken für neue Engagements keine zusätzlichen Eigenmittel nachweisen müssen, sondern ihren vorhandenen Puffer verwenden können. Auch dies zeigt, wie wichtig ausreichende

¹⁰ <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/statement-des-afs-zum-antizyklischen-kapitalpuffer-828784>

Eigenmittelpuffer sind. Sie sind Voraussetzung dafür, dass die Aufsicht in der Krise Flexibilität bei der geforderten Eigenmittelausstattung zeigen kann. Wenn hingegen die Kapitalausstattung ohnehin schon auf „Kante genäht ist“, wird es für die Aufsicht schwierig und riskant in Stresssituationen Flexibilität zu zeigen.

Proportionalität im Blick behalten

Mit der Verstärkung des KMU-Unterstützungsfaktors durch das EU-Parlament ist die Befürchtung, die Fertigstellung von Basel III drohe „die Kreditvergabe an Unternehmen, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, [] teurer zu [machen]“ für KMUs unbegründet.

Um die stabilitätsfördernde Vielfalt im Bankensektor zu erhalten, sollten kleinere Banken von Meldepflichten entlastet werden. Ein verpflichtender Proportionalitäts-Check vor Erlass neuer Regulierungsmaßnahmen mag hier hilfreich sein.

KSA-Institute sind im finalen Basel III Standard mit neuen Forderungsklassen konfrontiert. Die Umsetzung wird zu einem (einmaligen) hohen administrativen Zusatzaufwand führen. Kleinere Banken könnten dadurch stark belastet werden. Um dem vorzubeugen, könnte reinen KSA-Banken durchaus erlaubt werden, bei dem alten Standardansatz und den bisher üblichen Forderungsklassen zu bleiben.

Der Reduzierung der Belastungen der kleinen Kreditinstitute dient das EU Bankenpaket für *small and non complex institutions* (Artikel 4 CRR). Zu dieser Kategorie sollen alle Banken zählen, deren Bilanzsumme fünf Milliarden Euro nicht überschreitet. Eine Absenkung dieses Schwellenwertes halte ich, ebenso wie die Antragstellerinnen und Antragsteller, nicht für notwendig.

Im Antrag wird darüber hinaus gefordert, dass auch „überdurchschnittlich kapitalisierte und mit hoher Liquidität ausgestattete Institute“ mit höheren Bilanzsummen von der Vereinfachung der Regulierung profitieren können

(„weniger, aber tiefere Prüfungen“). Dabei wird auch auf die Entlastung von Banken mit einer Bilanzsumme von 250 Milliarden Dollar in den USA verwiesen.

Hier allerdings sollte man sich die USA nicht zum Vorbild nehmen. Grundsätzlich ist eine Reduzierung der Komplexität der Regulierung für alle Banken wünschenswert. Beispielsweise würde die Komplexität der Regulierung enorm reduziert, wenn die extrem komplexe und manipulationsanfällige Risikogewichtung durch eine einfache Verschuldungsquote (Leverage Ratio) ersetzt werden würde. Keinesfalls aber darf unter dem Deckmantel der Komplexitätsreduktion Deregulierung betrieben werden. Auch stellt sich die Frage, ob die Festlegung und Prüfung der Eigenschaft *überdurchschnittlich kapitalisiert und mit hoher Liquidität ausgestattet* nicht zusätzliche Komplexität heraufbeschwört.

Keinen Zielkonflikt zwischen Bankstabilität und Nachhaltigkeit erzeugen

Eine gute Kapitalisierung der Banken in der jetzigen Situation ist eine notwendige Voraussetzung für rasche Erholung und nachhaltige Wachstumsimpulse. Ein sogenannter Green Supporting Factor würde diesem Ziel zuwiderlaufen. Banken hätten dann einen Anreiz, Nachhaltigkeit gegen Stabilität zu tauschen. Regulierung darf keinen solchen Zielkonflikt erzeugen, sondern muss für Zielkomplementarität sorgen. Dieses Kriterium würde ein sogenannter Brown Penalizing Factor erfüllen. Da die Vergabe von Krediten für nicht nachhaltige Investitionen höhere Kapitalanforderungen hervorrufen würde, setzte ein Brown Penalizing Factor Anreize die Kreditvergabe in die Finanzierung nachhaltiger Investitionen zu lenken.¹¹

¹¹ Claudia Kemfert & Dorothea Schäfer & Willi Semmler, 2020. "Great Green Transition and Finance," Intereconomics: Review of European Economic Policy,

„Zombies“ müssten höhere Kreditzinsen am meisten fürchten

Gemäß der „Zombie“-Theorie ermöglicht die **Niedrigzinspolitik der EZB** „scheintoten“ (Zombie-)Unternehmen trotz hoher Verschuldung im Markt zu bleiben.¹² Käme es zu einer Erhöhung der Kreditzinsen aufgrund die Fertigstellung von Basel III, wäre das für „Zombie“-Unternehmen mit hohem Kreditbedarf am gefährlichsten. Da dies der vermuteten „Zombifizierung“ entgegenwirkt, müssten Vertreter der Zombie-Theorie erhöhte Kreditzinsen für Unternehmen durch stärkere Eigenkapitalanforderungen eher begrüßen, denn befürchten.

Immobilienfinanzierungen brauchen ausreichende Kapitalpuffer

Anfang dieses Jahres wurde der Entwurf des Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetzes beraten.¹³ Das Gesetz sollte die Grundlage dafür schaffen, dass die BaFin Maßnahmen zur Begrenzung makroprudenzieller Risiken im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien anordnen kann. Hintergrund war die Befürchtung, in Deutschland gäbe es bereits Überbewertungen an den Wohnimmobilienmärkten, nachlassende Kreditvergabestandards und eine übermäßige Expansion der Kreditvergabe.

55(3), 181-186. https://ideas.repec.org/a/spr/intere/v55y2020i3d10.1007_s10272-020-0896-y.html

¹² Frank Schäffler (2020), [Corona-Krise sorgt für noch mehr Zombie-Unternehmen](https://www.frankschaeffler.de/corona-krise-sorgt-fuer-noch-mehr-zombie-unternehmen/).
<https://www.frankschaeffler.de/corona-krise-sorgt-fuer-noch-mehr-zombie-unternehmen/>

¹³

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-11-29-Wohnimmobiliendarlehensrisikoverordnung/o-Gesetz.html

Konstantin A. Kholodilin, Claus Michelsen (2019),

Das Risiko einer Immobilienpreisblase ist in Deutschland sowie in den meisten OECD-Ländern hoch, DIW Wochenbericht 32, 547-555,

https://www.diw.de/de/diw_01.c.671996.de/publikationen/wochenberichte/2019_32_1/das_risiko_einer_immobilienpreisblase_ist_in_deutschland_sowie_in_den_meisten_oecd-laendern_hoch.html

Die Kapitalanforderungen für Immobilienkredite tragen den gestiegenen Immobilienpreisen und der damit einhergehenden Blasengefahr Rechnung. Vor diesem Hintergrund ist die geplante Unterscheidung in *klassische und zahlungsstromabhängige Immobilienfinanzierung* sachgerecht, ebenso die Orientierung an der Höhe der Beleihungsausläufe und der Ausschluss der zahlungsstromabhängigen Finanzierung (Gewerbeimmobilien) vom Realkreditsplitting. Die Beleihungsausläufe sind für Banken bei der Kreditvergabe ohnehin ein wichtiges Kriterium für die Risikoabschätzung. Eine besondere Erschwernis für kleinere Banken lässt sich hier nicht erkennen.

Schlussbemerkung

Das Lenkungsgremium des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht hat am 27. März beschlossen, den Zeitplan der Implementierung des Paketes zur Basel III-Fertigstellung um ein Jahr zu verlängern.¹⁴ Das Umsetzungsdatum wurde auf den 1. Januar 2023 verlegt.

Der Output-Floor wird über eine lange Übergangszeit schrittweise eingeführt. Stichtag für die vollständige Realisierung ist nun der 1. Januar 2028. Die europäischen Banken haben damit genügend Zeit, sich an die neuen Anforderungen anzupassen.

Mit dem Output-Floor wird der diskretionäre Spielraum bei der Einschätzung der Bilanzrisiken bei den IRBA-Banken ein Stück weit eingedämmt. Das grundsätzliche Problem der nach wie vor zu geringen Kapitalausstattung der Banken bleibt allerdings bestehen. Die gegenwärtige Krise wird es voraussichtlich nicht erlauben, die Lösung dieses Problems auf die lange Bank zu schieben.

¹⁴

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020_Corona_andereBehoerden/meldung_2020_03_30_corona_virus21_BCBS_Umsetzung_BaselIII_Standards.html

Seite 11/11

Kontakt:
Dorothea Schäfer
dschaefer@diw.de