

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zum Antrag der Fraktion der FDP "Basel III-Finalisierung – Kreditversorgung Deutschlands erhalten"
(BT-Drucksache 19/17745)

Kontakt:

Christian M. Stiefmüller
Senior Adviser, Research & Advocacy
Finance Watch AISBL

Rue Ducale 67 b3
B-1000 Brüssel, Belgien

Telefon: +32 475 710 826
Telefax: +32 2 888 6380
e-Mail: christian.stiefmueller.ext@finance-watch.org

Berlin, 01. Juli 2020

A. Zusammenfassung

Zielsetzung des "Basel III"-Regelwerks ist die langfristige Gewährleistung der Finanzstabilität durch einen adäquat kapitalisierten Bankensektor. In der EU wurde diese Zielsetzung von der Europäischen Kommission als Grundlage der Schaffung einer Europäischen Bankenunion wie folgt formuliert:

*"Besser regulierte und beaufsichtigte Banken sind stärker und widerstandsfähiger und können der Realwirtschaft insgesamt besser dienen. Dieser Rahmen wird auch dafür sorgen, dass nicht mehr die Steuerzahler für die Fehler der Banken haften müssen. Darüber hinaus wird er die finanzielle Stabilität in Europa stützen, die eine der Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung darstellt."*¹

Diese langfristigen Ziele müssen grundsätzlich auch in Krisenzeiten erhalten bleiben. Das schließt nicht aus, daß im Falle eines externen Schocks Erleichterungen gewährt und die Einführung neuer Anforderungen verschoben werden können, um die kurzfristigen Folgen abzufedern. Genau dies ist in der EU und in Deutschland im Gefolge der Covid-19-Krise geschehen. Die Maßnahmen zur Finalisierung des "Basel III"-Regelwerks dienen dagegen der langfristigen Sicherung der Finanzstabilität in Deutschland und der EU insgesamt. Als internationale Übereinkunft ist "Basel III" auch ein wichtiger Beitrag, um für deutsche und europäische Institute im internationalen Wettbewerb ein 'level playing field' zu gewährleisten.

Die Diskussion über die Finalisierung von „Basel III“ wird vor allem von einer Handvoll großer Institute getrieben. Diese Institute sind nach wie vor systemrelevant und „too big to fail“. An dieser Tatsache hat sich weder durch die in einigen EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, verabschiedeten Trennbankengesetze noch durch die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie grundlegend etwas geändert. Auch heute ist die Abwicklungsfähigkeit von SRIs nach wie vor fraglich. Daher ist es für die Finanzstabilität, und damit den adäquaten Schutz von Bürgern und Steuerzahlern, unabdingbar, daß die Kapitalanforderungen an Banken, und insbesondere systemrelevante Großinstitute, in der vom Basler Ausschuss veranschlagten Höhe in der EU und in Deutschland auch umgesetzt werden.

Die Verwendung interner Modelle (IRB-A) hat diesen Instituten lange ermöglicht, Kapitalisierungskennzahlen auf risikogewichteter Basis (RWA) auszuweisen, die signifikant unter den vom Basler Ausschuss intendierten – und von der Mehrzahl der institutionellen und akademischen Experten als adäquat erachteten Zielgrößen lagen. Die Einführung des Output Floors, ergänzend zu der bereits erfolgten Einführung einer risikoneutralen Gesamtverschuldungsquote (Leverage Ratio), ist daher unabdingbar, um die durch IRB-A gewährten Gestaltungsspielräume so weit zu reduzieren, daß eine konsistente Anwendung des „Basel III“-Regelwerks gewährleistet und die aus der Zweigleisigkeit von Kreditrisikostandardansatz (KSA) und IRB-A entstehenden Nachteile für kleinere Institute zumindest teilweise kompensiert werden.

B. Allgemeine Überlegungen zum Antrag

1. Zusage an den Bankensektor: keine signifikanter Anstieg der Kapitalanforderungen

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Covid-19-Krise und ihrer sich abzeichnenden Folgen für die Weltwirtschaft besteht die Gefahr, daß die Lehren der Finanzkrise von 2008 und der darauf folgenden, existenziellen Krise der Eurozone ab 2010 in Vergessenheit geraten. Zur Erinnerung: in den Jahren zwischen 2008 und 2015 wurde ca. EUR 5.0 Bio. an Staatshilfen für die Stabilisierung und Sanierung des Finanzsektors genehmigt, von denen ca. EUR 2.0 Bio. in Anspruch genommen wurden.² Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der EU stieg zwischen 2007 und 2017 um ca. EUR 5.0 Bio. (67%) auf EUR 12.5 Bio. In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten führten die folgenden Sparprogramme zu drastischen Einschnitten in die öffentliche Daseinsvorsorge und in der Folge auch zu einem Erstarken antieuropäischer, oft auch antidemokratischer, Kräfte.

Die Ursachen für die Finanzkrise von 2008 sind hinlänglich bekannt. Es besteht weitgehend Einigkeit, daß die insgesamt unzureichende Kapitalausstattung des Bankensektors vor 2008, die mangelnde Erfassung der von sog. „systemrelevanten“ Instituten ausgehenden systemischen Risiken sowie Risiken durch neue Finanzprodukte und Praktiken zu den wesentlichen Auslösern der Krise zählten.³ Die insgesamt unzureichende Kapitalausstattung des Bankensektors zu korrigieren war und ist der zentrale Arbeitsauftrag des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und die Zielvorgabe für das „Basel III“-Regelwerk.

Allerdings stellte sich bereits kurz nach der Veröffentlichung der ersten Iteration des „Basel III“-Standards heraus, daß die darin vorgesehenen Gestaltungsspielräume, insbesondere für Banken die den auf internen Ratings basierenden IRB-A (Internal Ratings-Based – Advanced) Ansatz zur Berechnung der Kreditrisiken nutzen, teils erhebliche und sachlich nicht nachvollziehbare Unterschiede in der Anwendung durch die Institute verursachten. Dieser Befund wurde über Jahre hinweg in zahlreichen akademischen und institutionellen Studien und Fachartikeln bestätigt und außer Zweifel gestellt⁴. Eine wesentliche Verbesserung der Lage, z.B. aufgrund der zur Vereinheitlichung der Praxis ausgegebenen Leitlinien der Europäischen Bankenaufsicht (EBA) und der EZB, war nicht zu erkennen. Erst im vergangenen Jahr wurde von der Europäischen Zentralbank in ihrem Zwischenbericht zu ihrer „Targeted Review of Internal Models“ (TRIM) erneut festgestellt, daß es bei fast zwei Dritteln der Banken (62%) Beanstandungen hinsichtlich der Handhabung interner Modelle gab.⁵

Die dadurch bedingten Abweichungen bei der Ermittlung der Kapitalerfordernisse führen a) zu einer Verwässerung der eigentlich beabsichtigten, deutlichen Stärkung der Eigenkapitalausstattung, vor allem großer, systemrelevanter Institute; und b) zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen, vor allem zum Nachteil kleinerer Institute, die ihre Kapitalisierung vorwiegend nach dem KSA berechnen. Diese offenbaren Mängel haben zu einem beträchtlichen Vertrauensverlust in die Verlässlichkeit des „Basel III“-Regelwerks allgemein, und insbesondere die risikogewichteten Ermittlung von Kapitalerfordernissen, geführt, und zwar sowohl unter Experten wie auch an den Kapitalmärkten.

Die vom Basler Ausschuss im Dezember 2017 nach umfangreichen Konsultationen vorgestellten Änderungen sollen genau diesen Umständen Rechnung tragen. Daher stellt der Ausschuss in der Einleitung fest, daß die Reformen, und hier insbesondere die Einführung einer Gesamtverschuldungsquote (Leverage Ratio) und eines „Output Floors“ für interne Risikomodelle, *„die Glaubwürdigkeit der Berechnung von risikogewichteten Aktiva (RWA) wieder herstellen sollen.“*⁶ In diesem Dokument verweist der Ausschuss auf eine ebenfalls im Dezember 2017 abgeschlossene Auswirkungsstudie⁷, die für eine Stichprobe von 113 internationalen Banken, darunter 27 G-SRIs, einen potentialen Gesamtkapitalbedarf von ca. EUR 92 Mrd. ausmachte. Davon entfielen ca. EUR 86 Mrd. (93%) auf die G-SRIs. Der Ausschuss erklärt weiter:

*“...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.”*⁸

In der aktuellen Diskussion wird nun aus dieser und ähnlich lautenden Aussagen, daß man *„keine signifikante Erhöhung der Kapitalerfordernisse beabsichtige“*, eine Zusage abgeleitet, *„die Kapitalanforderungen für Banken nicht signifikant – das heißt – um nicht mehr als 10% zu erhöhen.“* Dabei wird die ursprüngliche Aussage offenbar aus dem Zusammenhang gerissen, da der Ausschuss ausdrücklich auf die Auswirkungsstudie, den darin bereits festgestellten zusätzlichen Kapitalbedarf und die für die Einführung der neuen Standards vorgesehenen Übergangsbestimmungen Bezug nimmt. Zudem ist offensichtlich, daß es sich hier um eine Absichtserklärung handelt, die den primären Zielsetzungen des „Basel III“-Regelwerks, nämlich Finanzstabilität und Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der RWA-basierten Ermittlung von Kapitalanforderungen, zweifellos untergeordnet ist.

Eine Selbstbindung an eine Obergrenze von 10% ist aus den Äußerungen des Ausschusses unserer Ansicht nach nicht erkennbar und auch nicht offenbar beabsichtigt.

2. Kapitalbedarf bei vollständiger Umsetzung der finalen “Basel III”-Standards

In der “Basel III” Monitoring-Studie der Bundesbank vom April 2020⁹ wird der Kapitalbedarf der deutschen Banken unter Basel III, einschließlich der Einführung des Basel III-“Output Floors”, auf EUR 17 Mrd. beziffert. In der Studie werden 26 durchwegs größere Institute untersucht, von denen 75% interne Modelle zur Ermittlung der RWA verwenden. Der Fehlbetrag entfällt jedoch zur Gänze auf die Institute der Gruppe 1, in der die fünf größten Banken, einschließlich der Deutschen Bank als einziges deutsches G-SRI, zusammengefaßt sind. In diesem Bericht wird auch festgestellt, daß diese Gruppe bereits unter dem aktuellen Regelwerk, d.h. nach CRR-CRD IV, ohne die Einführung des Basel III-“Output Floors”, einen Bedarf von EUR 1,7 Mrd. aufweist. Das bedeutet, daß es bei der Kapitalstärke der größten deutschen Banken bereits heute Defizite gibt.

Dieser Eindruck deckt sich mit den Feststellungen in der europaweiten Basel III-Auswirkungsstudie der EBA vom Dezember 2019¹⁰, aus dem ebenfalls hervorgeht, daß gerade systemrelevante Banken, welche die höchsten Risiken für die Finanzstabilität bergen (G-SRIs und A-SRIs), gemessen an den Anforderungen am schwächsten kapitalisiert sind und daher den Großteil des Kapitalbedarfs ausmachen. Von insgesamt ca. EUR 125 Mrd. an geschätztem Kapitalbedarf für die 189 in der Studie erfaßten Banken entfielen ca. EUR 116 Mrd. (93%) auf die 75 G-SRIs und A-SRIs. Auch im internationalen Vergleich wird seit geraumer Zeit bemängelt, daß die Kapitalisierung großer europäischer Banken, einschließlich der deutschen, hinter der von vergleichbaren Instituten in anderen Jurisdiktionen zurückliegt.¹¹

Die Kapital- und Ertragsstärke eines Instituts bestimmt wiederum seine Kapitalkosten und zwar, nach dem Satz von Modigliani und Miller¹², sowohl für Eigen- als auch für Fremdkapital. Diese Kapitalkosten werden auf dem Markt ermittelt. Die Eigenkapitalkosten deutscher und europäischer Institute sind im internationalen Vergleich hoch, die Bewertungen börsennotierter Häuser niedrig. Diese Punkt wurde auch von der EZB in ihrem Finanzstabilitätsbericht vom Mai 2020 thematisiert. Darin stellt die EZB fest, daß die Price-to-Book-Ratio (Preis zu Buchwert) von Instituten aus der Eurozone im Gefolge der Covid-19-Krise bei etwa 0.3 einen historischen Tiefpunkt erreicht hat. Neben der vor allem durch das anhaltend niedrige Zinsniveau und strukturelle Gründe bedingten Ertragsschwäche der europäischen Institute spielen auch Zweifel der Anleger an der Bilanzqualität und Kapitalisierung mancher Institute eine Rolle.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es umso bemerkenswerter, daß viele europäische Banken in den vergangenen Jahren nach wie vor vergleichsweise großzügige Ausschüttungen vorgenommen haben und weiterhin verbindliche Zusagen ablehnen, diese zugunsten einer Stärkung der Eigenkapitalbasis einzuschränken. Studien der BIZ aus dem Jahr 2016 anhand einer repräsentativen Auswahl von 90 Großbanken in der Eurozone ergaben, daß im Durchschnitt ca. 38% der Jahresgewinne dieser Banken in der Zeit zwischen 2007 and 2014, insgesamt ca. EUR 196 Mrd., in der Form von Dividenden ausgeschüttet wurden. Andere Ausschüttungen, z.B. auf AT1-Instrumente sowie Aktienrückkäufe, sind darin nicht enthalten.¹³ Für die 25 untersuchten deutschen Institute beliefen sich die Dividendenzahlungen in diesem Zeitraum auf insgesamt EUR 27 Mrd., das entspricht ca. 24% der Gewinne.

2. Kreditversorgung deutscher und europäischer Unternehmen

a. Lage vor Ausbruch der Covid-19-Krise

Die Antragsteller äußern die Sorge, daß durch die Einführung der finale Basel III-Standards die Kreditversorgung deutscher und europäischer Unternehmen gefährdet werden könnte. Dieses Argument wird von Vertretern des Bankensektors seit Beginn der Basel III-Einführung regelmäßig ins Treffen geführt. In der Realität waren allerdings bis zum Ausbruch der Covid-19-Krise – trotz der bereits fortgeschrittenen Umsetzung von Basel III – keine Anzeichen einer Kreditverknappung nachweisbar. Die letzte Umfrage der EZB zur (SAFE “Access to Finance for Enterprises”) im März 2020¹⁴, kurz vor dem Ausbruch der Covid-19-Krise, ergab, wie schon seit 2015¹⁵, daß die Verfügbarkeit von Kredit von KMUs in der Eurozone¹⁶ zu diesem Zeitpunkt als die geringste Herausforderung wahrgenommen wurde. Stattdessen gab es eher Bedenken, daß die Schuldentragfähigkeit, sowohl der öffentlichen als auch der privaten Haushalte und Unternehmen im Falle einer dauerhaften Konjunkturabschwunges trotz des historisch niedrigen Zinsniveaus bedroht sein könnte.¹⁷

Bereits vor Covid-19-Krise zeichnete eine Eintrübung des Investitionsklima ab. Angesichts der nachlassenden Konjunktur in der Eurozone sowie zunehmender geopolitischer Risiken (z.B. Brexit, USA-China) war der Ifo-Geschäftsklimaindex in Deutschland bereits im Jahresverlauf 2019 von 99,1 Punkten im Januar 2019¹⁸ auf 95,9 Punkte im Januar 2020¹⁹ gesunken. Der GfK-Indikator für Konsumbereitschaft in Deutschland gab im gleichen Zeitraum ebenfalls nach, von 57.5 auf 55.5 Punkte.²⁰ Angesichts der konjunkturell bedingten schwachen Nachfrage war eine Kreditklemme daher zu diesem Zeitpunkt weder in Deutschland noch in der EU insgesamt absehbar.

b. Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Krise

Die Covid-19-Krise hat die Wirtschaftslage dramatisch verändert. Um die krisenbedingt bereits eingetretenen, und weiter zu erwartenden wirtschaftlichen und finanziellen Folgen abzufangen, wurden auf europäischer Ebene und in Deutschland zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen ergriffen.

Am 19 Juni 2020 hat das Europäische Parlament ein von der Kommission vorgeschlagenes Maßnahmenpaket angenommen, durch das die Kreditvergabe durch den Bankensektor im Gefolge der Covid-19-Krise erleichtert werden soll (“Covid-19 Quick Fix”). Das Paket enthält eine Reihe von erheblichen Erleichterungen der aktuell in CRR II/CRD V vorgesehenen Kapitalanforderungen, die vorwiegend durch die Erstreckung bzw. Vorziehung von Einführungsfristen ermöglicht werden. Diese Maßnahmen sind insgesamt zu begrüßen, da sie die im Regelwerk vorgesehenen antizyklischen Steuerungsinstrumente nutzen und die Umsetzung bereits beschlossener neuer Anforderungen verschieben, aber nicht in Frage stellen.²¹ Zwei Kritikpunkte müssen aber dennoch erwähnt werden:

- Die Erleichterungen wurden gewährt, ohne daß den Begünstigten im Gegenzug Bedingungen auferlegt wurden, vor allem was den Kapitalerhalt betrifft. Die Verabschiedung des Covid-19-Maßnahmenpakets hätte eine Gelegenheit geboten, die bisher lediglich als Empfehlungen der EZB²² und EBA²³ formulierten Einschränkungen auf Ausschüttungen verbindlich zu machen. Dies ist bedauerlich, da es auch ein positives Zeichen an die Öffentlichkeit gewesen wäre, wenn man diese Zugeständnisse etwas deutlicher und konsequenter mit dem Ziel verbunden hätte, die Kapitalbasis des Bankensektors zu stärken und damit einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten.
- Zudem wurde die Umsetzung der IFRS 9-Standards zur Ermittlung notleidender Kredite und Rückstellungen um weitere zwei Jahre verschoben. Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung um die in Europa nach wie vor bedenklich hohen Bestände an notleidenden Krediten (NPLs) besser erfassen und schrittweise abbauen zu können. Bereits vor dem Einschreiten der EU-Gesetzgeber hatten die EZB und EBA²⁴ den Banken weitgehende Ermessensspielräume bei der Beurteilung erwarteter Kreditverluste (“Expected Credit Loss, ECL) gewährt.²⁵ Damit wäre unseres Erachtens dem Zweck einer vorübergehenden Krisenmaßnahme gedient gewesen, ohne deshalb die bereits

lange überfällige, vom Bankensektor jedoch heftig abgelehnte Einführung des IFRS-9-Standards de facto für weitere zwei Jahre zu suspendieren.

Neben den genannten legislativen Maßnahmen wurden auch seitens Europäischen Zentralbank und der europäischen und nationalen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden zahlreiche Maßnahmen in Kraft gesetzt, um den Bankensektor zu stützen und die Kreditvergabe aufrechtzuerhalten:

- In ihrer Mitteilung von 12. März²⁶ kündigte die EZB an, daß es Banken ermöglicht wird, Kapital- und Liquiditätspuffer, einschließlich des Kapitalerhaltungspuffers (Capital Conservation Buffer, CCB) und der Säule-2-Empfehlung (Pillar 2 Guidance, P2G), bis auf Weiteres vollständig zu nutzen. Zudem wird den Banken erlaubt, die Säule-2-Anforderung auch mit Kapitalinstrumenten zu erfüllen, die nicht die Eigenschaften von hartem Kernkapital aufweisen, beispielsweise Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals oder des Ergänzungskapitals. Gleichzeitig wurden die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten aufgefordert, die antizyklischen Kapitalpuffer (Countercyclical Capital Buffer, CCyB) zu lockern. Die EZB schätzt, daß allein diese Maßnahmen ca. EUR 120 Mrd. an Kapitalerleichterungen für den Bankensektor bewirken und dadurch zusätzliche Kreditvergabe von bis zu EUR 1.8 Bio. ermöglichen.²⁷
- Am 18. März kündigte die EZB ein neues, erweitertes Ankaufprogramm mit einem Volumen von EUR 750 Mrd. an (Pandemic Emergency Purchasing Programme, PEPP)²⁸, das ein bereits früher verlautbartes Programm von EUR 120 Mrd. auf ein Gesamtvolumen von EUR 870 Mrd. ergänzt. Damit soll der Bankensektor weiterhin stabilisiert und die Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte während der Covid-19-Krise gewährleistet werden.
- Am 19. März verlautbarte die Europäische Kommission eine neue Mitteilung²⁹. Mit Verweis auf Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV, bestätigte die Kommission, daß staatliche Beihilfen an Banken, die als Ausgleich für direkte, durch den Ausbruch von COVID-19 entstandene Schäden gewährt werden, nicht darauf abzielen, die Existenzfähigkeit, Liquidität oder Solvenz eines Instituts zu erhalten oder wiederherzustellen und daher nicht als außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln im Sinne der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) einzustufen sind.
- Am 01. April gab der Einheitliche Abwicklungsausschuß (Single Resolution Board, SRB) bekannt, daß er *“seine Ermessensspielräume und die in Regelwerk vorgesehene Flexibilität nutzen würde, um Übergangsfristen und Zwischenziele anzupassen und Zielvorgaben für den Mindestbetrag berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten (Minimum Requirement of Own Funds and Eligible Liabilities – MREL) im Einklang mit den Kapitalanforderungen anzupassen, mit besonderer Berücksichtigung der Kapitalpuffer.“*

Die hier aufgezählten Maßnahmen sind nicht vollständig und betreffen nur die EU-Ebene – dazu kommen zahlreiche Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene, die von arbeitsrechtlichen Entlastungen (Kurzarbeit) bis zu begünstigten Darlehen und direkten Zuschüssen an Unternehmen reichen. Politik und Aufsichtsbehörden haben angesichts des externen Schocks rasch reagiert, um mit weitreichenden Unterstützungsmaßnahmen eine tiefe Krise der Realwirtschaft und den Finanzsektors abzuwenden. Angesichts der Vielzahl der bereits ergriffenen geldpolitischen, fiskalischen und aufsichtsrechtlichen Notmaßnahmen besteht unseres Erachtens kein Grund, notwendige langfristige Gesetzgebungsvorhaben in Frage zu stellen, welche gerade darauf abzielen die Fähigkeit des Bankensektors stärken, solche Krisen künftig besser zu bewältigen.

c. Kapitalanforderungen und Kreditvergabe

Im gegenständlichen Antrag wird das weit verbreitete, aber erwiesenermaßen fehlerhafte Argument vorgebracht, daß erhöhte Kapitalanforderungen zwangsläufig eine Verknappung der Kreditversorgung zur Folge haben. Daß dies nicht zutrifft, sondern im Gegenteil Banken mit einer stärkeren

Kapitalunterlegung besser in der Lage sind, über den Konjunkturzyklus hinweg Kredite zur Verfügung zu stellen, wurde an anderer Stelle bereits ausgeführt. Grund dafür ist, daß die Kapitalkosten eines Unternehmens grundsätzlich eine Reflektion seiner Ertrags- und Kapitalstärke sind. Banken die von Anlegern aufgrund ihrer schwachen Kapitalausstattung als eher insolvenzgefährdet wahrgenommen werden, z.B. in Falle von konjunkturbedingt rasch steigenden Kreditausfällen, werden am Kapitalmarkt niedriger bewertet und müssen sich zu höheren Kosten finanzieren.³⁰ Dieser Effekt wurde bei großen Instituten bisher weitgehend dadurch überlagert, daß Anleger im Falle einer Insolvenzgefahr eine öffentliche Bestandsgarantie für "systemrelevante" Institute (SRIs) voraussetzten. Die seit 2014 getroffenen Maßnahmen zum Abbau dieser systemischen Risiken haben diese Finanzierungsvorteile von SRIs zwar verringert aber immer noch nicht vollständig beseitigt. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß weiterhin erhebliche Zweifel bestehen, ob G-SRI oder große A-SRI im Ernstfall tatsächlich nach der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie abgewickelt werden können ohne daß zur Stabilisierung doch wieder auf öffentliche Mittel zurückgegriffen werden muß. Der frühere Leiter der wissenschaftlichen Dienstes der BIZ, Hyung-Song Shin, faßt diesen Zusammenhang folgendermaßen zusammen:

„The foundation for lending is the bank's own funds – its capital. Otherwise, any additional lending may end up being fair weather lending that will vanish at the first sign of trouble.“³¹

3. Entlastung kleinerer und mittlerer Banken

Ein ausdrückliches Ziel für die Einführung eines "Output Floors" ist die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen ('level playing field') innerhalb des Bankensektors. Die Verwendung von internen Modellen ist grundsätzlich auf größere Institute beschränkt, denen es möglich ist, die erheblichen Anfangsinvestitionen und den Betriebsaufwand für die Einführung und Nutzung dieser Modelle zu rechtfertigen. Dagegen operieren die meisten kleineren, und auch viele mittelgroße Institute auf Basis des KSA, der in der Regel höhere Risikogewichte für Kreditengagements derselben Risikoklasse vorsieht als sich aus der Anwendung von IRB-A, oder auch F-IRB, ergeben. Die daraus resultierenden Vorteile für Großbanken sollen durch die Einführung des Output Floors weitgehend neutralisiert werden.

C. Wesentliche Punkte des Antrags

1. Umsetzung des Output Floors

Die Umsetzung des Output Floors in seiner aktuellen Form durch die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ist im Interesse der Finanzstabilität zu befürworten. Eine Beschränkung der Verwendung interner Modelle war lange überfällig um die Glaubwürdigkeit des gesamten risikogewichteten Regelwerks unter "Basel III" wiederherzustellen.³² In diesem Hinblick kann auf die Meinung der EBA verwiesen werden:

*"The output floor is one of the global measures aimed at restoring the credibility of internal models used for regulatory capital purposes. Not implementing this measure would undermine the credibility of internal models in the EU. Given the significant efforts by EU and national competent authorities to ensure the continued use of internal models and in the light of the initiatives aimed at ensuring a harmonised implementation of internal models — including the efforts by the EBA to harmonise the regulatory framework — it is considered of utmost importance that the output floor is implemented in the EU."*³³

Die vom Basler Ausschuss empfohlene Kalibrierung des Output Floors bei 72.5% stellt in der Tat bereits einen beträchtlichen Verhandlungserfolg der Bankenverbände dar: zu Beginn der Verhandlungen waren deutlich höhere Werte im Gespräch. Bis zum 31. Dezember 2017 gab es unter "Basel II" bereits einen vergleichbaren Capital Floor – dieser lag bei 80% des nach "Basel I" berechneten Kapitals (Art. 500 CRR I).

Eine nur teilweise Anwendung des Output Floors, wie sie in der Auswirkungsstudie der EBA als Szenario erörtert wird³⁴, ist unseres Erachtens nicht sinnvoll sondern sogar kontraproduktiv. Sie würde nicht nur die Umsetzung weiter komplizieren sondern auch die Verlässlichkeit Deutschlands und der EU als Partner in internationalen Abkommen in Frage stellen. In diesem Sinne empfiehlt auch die EBA eine durchgängige Anwendung des Output Floors auf alle Kapitalbestandteile:

*"On the basis of a careful evaluation of the mechanics of the floor, the EBA concludes that the revised framework should be implemented by using the floored RWAs as a basis for all the capital layers, including the SRB and P2R. This implementation makes the output floor the most straightforward to calculate and disclose, with an uncomplicated assessment of whether or not the institution's capital ratios (common equity tier 1 (CET1), tier 1 and total capital ratio) comply with the corresponding requirements, allowing for transparency and comparability."*³⁵

Es erscheint vorstellbar, daß es durch die Einführung des Output Floors in bestimmten Fällen möglich sein könnte, die verbindlichen Säule 2-Anforderungen (P2R) eines Instituts zu reduzieren, wenn diese von der Behörde in Anbetracht von Risiken verhängt wurden, die von den internen Risikomodellen der Bank ausgehen und künftig durch den Output Floor vollständig kompensiert würden. Eine Anpassung (Verringerung) des systemischen Risikopuffers (Systemic Risk Buffer, SRB), wie sie in dem Antrag erwogen wird, erscheint dagegen weniger plausibel, da dieser Puffer ausdrücklich systemische Risiken abdecken soll.

2. "Proportionalitäts-Check" für kleinere und mittlere Institute

Die Beibehaltung und Förderung einer diversen, und damit stabileren Bankenlandschaft in Europa im Allgemeinen, und in Deutschland im Besonderen, ist ein wichtiger Beitrag zur Finanzstabilität und zur effizienten Versorgung von Unternehmen und Haushalten mit Kredit und anderen Finanzdienstleistungen. Maßnahmen, welche die Wettbewerbsfähigkeit von kleineren und mittleren Instituten stärken, sind daher grundsätzlich begrüßenswert, solange sie nicht zu Lasten der Finanzstabilität gehen. Eine Proportionalitätsprüfung ist im europäischen Gesetzgebungsverfahren bereits vorgesehen und wird auch regelmäßig praktiziert.

Daß kleinere und mittlere Institute von der zunehmenden Komplexität der Finanzgesetzgebung und den damit einhergehenden Berichts- und Compliancepflichten besonders stark betroffen sind, ist nachvollziehbar. Allerdings ist auch festzustellen, daß ein großer Teil dieser Komplexität auf Initiativen der Bankenverbände zurückzuführen ist und von Partikularinteressen bestimmter Bankengruppen und -sektoren vorangetrieben wird. Diese läßt sich gerade am gegenständlichen Vorhaben anschaulich illustrieren: die Einführung des Output Floors soll insbesondere kleineren Instituten zu Gute kommen, wird aber auch von Verbänden mit vorwiegend kleineren Mitgliedern skeptisch kommentiert bzw. mit zahlreichen weiteren Forderungen befrachtet, die im Ergebnis die Komplexität für eben diese Institute weiter erhöht. Einer grundlegenden Vereinfachung des Basler Regelwerks, beispielsweise durch eine Zusammenlegung der derzeit parallel existierenden IRB-F und IRB-A-Ansätze zugunsten eines vereinfachten IRB-F-Ansatzes wäre zweifellos im Sinne der Proportionalität und daher unterstützenswert.

-
- ¹ Europäische Kommission, Umfassende Reaktion der EU auf die Finanzkrise: Wichtige Schritte in Richtung solider Rahmenbestimmungen für den Finanzsektor in Europa und einer Bankenunion für den Euroraum, Pressemitteilung von 24. Januar 2014; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_57
 - ² Millaruelo, Antonio / del Río, Ana, The Cost of Interventions in the Financial Sector since 2008 in the EU Countries, Banco de España Analytical Articles, 06. April 2017, S. 5; <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T2/files/beaa1702-art10e.pdf>
 - ³ Finance Watch, Ten Years After: Back to Business as Usual. Post-Crisis Financial Regulation in Europe, Finance Watch Report, 15. September 2018, S. 8-9 und 23-25 mwN; <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/09/10YA-FW-report.pdf>
 - ⁴ Dieses Phänomen wurde in zahlreichen akdemischen und institutionellen Studien thematisiert und empirisch nachgewiesen, z.B. Le Leslé, Vanessa / Avramova, Sofiya, Revisiting Risk-Weighted Assets, IMF Working Paper No. 12/90, 01 March 2012; <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Revisiting-Risk-Weighted-Assets-25807>;
Mariathasan, Mike / Merrouche, Ouarda, The Manipulation of Basel Risk Weights: Evidence from 2007 10, University of Oxford, Department of Economics Discussion Paper No. 621, September 2012; <http://www.economics.ox.ac.uk/materials/papers/12210/paper621.pdf>
Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP): Analysis of Risk-Weighted Assets for Credit Risk in the Banking Book, BCBS 256, Juli 2013; <https://www.bis.org/publ/bcbs256.pdf>
Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP): Analysis of Risk-Weighted Assets for Credit Risk in the Banking Book, BCBS 363, April 2016; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d363.pdf>
Bastos e Santos, Edson, et al., Variability in Risk-Weighted Assets: What Does the Market Think?, BIS Working Papers Nr. 844, 25. Februar 2020; <https://www.bis.org/publ/work844.pdf>
 - ⁵ Europäische Zentralbank, Interim Update on the Targeted Review of Internal Models (TRIM), 03. April 2019; (https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2019/ssm.TRIM_information_lette_r.en.pdf)
 - ⁶ Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Basel III: Finalizing Post-Crisis Reforms, 07. Dezember 2017, S. 1; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>
 - ⁷ Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Basel III Monitoring Report: Results of the Cumulative Quantitative Impact Study, BCBS 426, 07. Dezember 2017; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d426.pdf>
 - ⁸ Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Basel III: Finalizing Post-Crisis Reforms, 07. Dezember 2017, S. 1; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>
 - ⁹ Deutsche Bundesbank, Statistischer Anhang zum Basel III Monitoring für deutsche Institute, 08. April 2020, S. 14; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/829956/1bf636b6ec7968266cb7b8506bc3b21d/mL/2019-06-basel3-monitoring-deutsche-institute-data.pdf>
 - ¹⁰ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Basel III Impact Study and Key Recommendations, 04. Dezember 2019; <https://eba.europa.eu/eba-updates-estimates-impact-implementation-basel-iii-and-provides-assessment-its-effect-eu-economy>
 - ¹¹ Schoenmaker, Dirk, What Happened to Global Banking after the Crisis?, Bruegel Policy Contribution No. 7/2017, 02 March 2017; <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/PC-07-2017-140317.pdf>
 - ¹² Finance Watch, How can safer banks hurt the EU economy? A Critical Analysis of the Report on the EU Implementation of the Final Basel III Framework by Copenhagen Economics for the European Banking Federation, S.12-13, 11. Dezember 2019; (https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2019/12/How-can-safer-banks-hurt-the-EU-economy_FinanceWatch_Dec2019.pdf)
 - ¹³ Shin, Hyung-Song, Market Liquidity and Bank Capital, Speech at the AQR Asset Management Institute Conference 'Perspectives 2016: Liquidity Policy and Practice', London, 27 April 2016; <http://www.bis.org/speeches/sp160506.pdf>;
Shin, Hyung-Song, Bank Capital and Monetary Policy Transmission. Panel Remarks at the XVII. 'ECB and its Watchers' Conference, Frankfurt, 07 April 2016; <http://www.bis.org/speeches/sp160407.pdf>;
Acharya, Viral V. / Pierret, Diane / Steffen, Sascha, High Time to Tell European Banks: No Dividends, 04. August 2016; http://pages.stern.nyu.edu/~sternfin/vacharya/public_html/pdfs/dividends_v4Aug2016.pdf
 - ¹⁴ Europäische Zentralbank, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the Euro Area - October 2019 to March 2020, 08 Mai 2020; https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe202005~c4b89a43b9.en.html
 - ¹⁵ Finance Watch, The 2017 Banking Package: One Step Forward, Two Steps Back, Finance Watch Policy Report, Brüssel (2017), S. 4; <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2017/06/Finance-Watch-Policy-Brief-June-2017.pdf>
 - ¹⁶ Repräsentative Befragung von 11,236 Unternehmen in der Eurozone, davon 10,287 (92%) mit weniger als 250 Mitarbeitern

-
- ¹⁷ Europäische Zentralbank, Financial Stability Review, 20. November 2019, S. 15-28; <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr201911~facad0251f.en.pdf>
- ¹⁸ Ifo Institut, ifo Geschäftsklimaindex fällt (Januar 2019), 25. Januar 2019; <https://www.ifo.de/node/37778>
- ¹⁹ Ifo Institut, ifo Geschäftsklimaindex sinkt (Januar 2020); 27. Januar 2020; <https://www.ifo.de/node/51739>
- ²⁰ GfK, Konsumoptimismus kehrt zurück, Pressemitteilung, 29. Januar 2020; https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/2020/20200129_pm_konsumklima_deutschland_dfin.pdf
- ²¹ Finance Watch, Finance Watch's View on the Covid-19 Banking Package, Positionspapier, 14. Mai 2020; <https://www.finance-watch.org/finance-watch-view-on-the-covid-19-banking-package/>
- ²² Empfehlung der Europäischen Zentralbank vom 27. März 2020 zu Dividendenausschüttungen während der COVID-19-Pandemie, ABl. C 102 vom 30. März 2020, S. 1–2
- ²³ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Statement on Dividends Distribution, Share Buybacks and Variable Remuneration, Mitteilung von 31. März 2020; https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20dividends%20distribution%2C%20share%20buybacks%20and%20variable%20remuneration.pdf
- ²⁴ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), EBA provides Clarity to Banks and Consumers on the Application of the Prudential Framework in Light of COVID-19 Measures, Mitteilung von 31. März 2020; https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20clarity%20to%20banks%20and%20consumers%20on%20the%20application%20of%20the%20prudential%20framework%20in%20light%20of%20COVID-19%20measures/Statement%20on%20the%20application%20of%20the%20prudential%20framework%20regarding%20Default%2C%20Forbearance%20and%20IFRS9%20in%20light%20of%20COVID-19%20measures.pdf
- ²⁵ Europäische Zentralbank, IFRS 9 in the Context of the Coronavirus (COVID-19) Pandemic, Rundschreiben vom 01. April 2020; https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2020/ssm.2020_letter_IFRS_9_in_the_context_of_the_coronavirus_COVID-19_pandemic.en.pdf
- ²⁶ Europäische Zentralbank, EZB-Bankenaufsicht reagiert auf Coronavirus – vorübergehende Kapitalerleichterungen und operative Flexibilität für Banken, Pressemitteilung von 12. März 2020; <https://www.bundesbank.de/resource/blob/828160/f4959e11f0565257c462b4ffa1b9772/mL/2020-03-12-kapitalerleichterungen-download.pdf>
- ²⁷ Europäische Zentralbank, ECB Banking Supervision Provides further Flexibility to Banks in Reaction to Coronavirus, Pressemitteilung von 20. März 2020; <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200320~4cbbcf466.en.html>
- ²⁸ Europäische Zentralbank, Beschluß (EU) 2020/440 der Europäischen Zentralbank vom 24. März 2020 zu einem zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramm (ECB/2020/17), ABl. L 91/2020, 25 März 2020, S. 1-4
- ²⁹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, COM(2020) 1863 vom 19. März 2020, ABl. 2020/C 91 I, 20. März 2020, S. 1-9; idF COM(2020) 2215 vom 03. April 2020, ABl. 2020/C 112 I, 04. April 2020, S. 1-9
- ³⁰ Admati, Anat / DeMarzo, Peter M. / Hellwig, Martin / Pfleiderer, Paul, Fallacies, Irrelevant Facts and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive, Stanford GSB Research Paper, Nr. 2065, 22. Oktober 2013; <https://www.gsb.stanford.edu/gsb-cmis/gsb-cmis-download-auth/311031>
- ³¹ Shin, Hyung-Song, Bank Capital and Monetary Policy Transmission, S.7; s. Fußnote 13
- ³² Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Capital Floors: The Design of a Framework based on Standardised Approaches, Consultative Document D 306, 22. Dezember 2014; www.bis.org/bcbs/publ/d306.pdf
- Basler Ausschuß für Bankenaufsicht, Reducing Variation in Credit Risk-Weighted Assets: Constraints on the Use of Internal Model Approaches, Consultative Document D 362, 24. März 2016; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d362.pdf>
- ³³ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Basel III Impact Study and Key Recommendations, 05. August 2019, S. 190; <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2886865/62e63ce7-2e78-445e-be66-5afac54c7b7/Basel%20III%20reforms%20-%20Impact%20study%20and%20key%20recommendations.pdf>
- ³⁴ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Basel III Impact Study and Key Recommendations, S. 182-183; s. Fußnote 33
- ³⁵ Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Policy Advice on the Basel III Reforms: Output Floor, EBA-Op-2019-09c, 02. August 2019, S. 5; ; <https://eba.europa.eu/documents/10180/2886865/Policy+Advice+on+Basel+III+Reforms+-+Output+Floor.pdf>