

13.03.20

Beschluss des Bundesrates

Entschießung des Bundesrates betreffend EU-Bankenregulierung zielgenau verbessern - mit Fokus auf kleine und mittlere Banken sowie zum Nutzen der Realwirtschaft

Der Bundesrat hat in seiner 986. Sitzung am 13. März 2020 die aus der Anlage ersichtliche Entschießung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates betreffend EU-Bankenregulierung zielgenau verbessern - mit Fokus auf kleine und mittlere Banken sowie zum Nutzen der Realwirtschaft

1. Der Bundesrat bittet, bei der anstehenden Umsetzung von Basel III final auf EU-Ebene
 - kleine und mittlere Banken angemessen und risikogerecht weiter zu entlasten und
 - die Bedingungen für die Finanzierung der Realwirtschaft zu verbessern.

Er ist der Auffassung, dass Banken auch in Zukunft in der Lage sein müssen, ihre volkswirtschaftliche Funktion als Finanzintermediär auszufüllen.
2. Da Basel III final eine umfassende Überarbeitung aller Messverfahren für die Risiken der Institute vorsieht, bittet der Bundesrat, insbesondere den kleinen und mittleren Banken für die Umsetzung der Finalisierung von Basel III ausreichend Zeit einzuräumen.
3. Der Bundesrat übermittelt diese Entschließung direkt an die Kommission.

Begründung:

1. Banken sind für die Finanzierung der Realwirtschaft in vielen EU-Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Deutschland, unverzichtbar. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben in aller Regel keinen Zugang zu den Kapitalmärkten und sind damit auf Banken angewiesen. Dabei sind KMU oft Kunden kleiner und mittlerer Banken (KMB), die Sparkassen, Genossenschaftsbanken sowie kleine und mittlere Privatbanken sind. KMB kommt deshalb eine Schlüsselstellung bei der Finanzierung des Mittelstands als Rückgrat unserer Wirtschaft zu.

2. Der Vielfalt der Realwirtschaft (in Größe, Eigentümerstruktur und Finanzierungsbedarf) in der EU trägt die Vielfalt und Flexibilität der bankbasierten Finanzierung Rechnung. Dabei spielen KMB mit starkem Bezug zur regionalen Wirtschaft eine genauso große Rolle wie große und international ausgerichtete Banken, die Finanzierungen für eine global ausgerichtete Exportwirtschaft sicherstellen. Alternative Finanzierungswege, die in gleicher Weise für KMU, Mittelstand und andere Teile der Realwirtschaft flächendeckend zur Verfügung stehen und zugleich entsprechend flexibel und passgenau zugeschnitten sind, sind derzeit nicht vorhanden.
3. Trotz aller Probleme in der Finanzkrise hat das Finanzsystem in Deutschland eine hohe Resilienz gezeigt. Die Kreditversorgung der Realwirtschaft war trotz vielfältiger Probleme gewährleistet. Dies ist vor allem KMB, wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken, zu verdanken, die so die Finanzstabilität maßgeblich mit gewährleistet haben. Es gilt, diese Diversität von Banken verschiedener Größe und mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen zu erhalten. Auch die Regulierung muss diesem Ziel gerecht werden.
4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass KMB Wettbewerbsnachteile gegenüber großen Banken haben, die sich daraus ergeben,
 - dass die Kosten der Regulierung kleine Banken besonders belasten,
 - dass die Kapitalunterlegung für dasselbe Geschäft bei Verwendung interner Modelle für die Berechnung der Risikogewichtung sinkt und
 - dass sich die erodierende Zinsmarge bei den Geschäftsmodellen von KMB stärker auswirkt als bei Banken mit weiteren Standbeinen und stärker kapitalmarktabhängigen Geschäftsmodellen.
5. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Bundesrates die Einführung der neuen Kategorie „kleine und nicht komplexe Banken“ im Rahmen des am 7. Juni 2019 veröffentlichten Bankenpakets ein zentraler Schritt in die richtige Richtung. Bei der Umsetzung in deutsches Recht gilt es sicherzustellen, dass Unklarheiten, etwa bei der Berechnung für den Schwellenwert von 5 Milliarden Euro, rasch beseitigt werden, damit klar ist, welche Institute unter diese Gruppe fallen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Umsetzung des Bankenpakets in deutsches Recht nicht von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, den festgelegten Schwellenwert von 5 Milliarden Euro national abzusenken.
6. Diese Entlastungen sind aus Sicht des Bundesrates aber bei weitem nicht ausreichend, um der ungleichen Situation von KMB gegenüber großen Banken Rechnung zu tragen. Deshalb darf die Entlastung für „kleine und nicht komplexe Banken“ beim Bankenpaket nicht enden. Der Bundesrat fordert, dass bei allen künftigen regulatorischen Maßnahmen die Belastungen für KMB in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für die Wahrung der Finanzstabilität stehen müssen. Dabei geht es nicht darum, durch Ausnahmen von der Regulierung Regulierungslücken entstehen zu lassen und KMB insoweit gegenüber anderen Instituten zu privilegieren, sondern bei Instituten mit einer soliden Eigenkapitalbasis und einem risikoarmen Geschäftsmodell die Regulierung nach dem

Verhältnismäßigkeitsprinzip angemessen und risikoadäquat und gleichzeitig weniger bürokratisch auszugestalten.

7. Bei der Umsetzung der Finalisierung von Basel III in europäisches Recht sollten die Wettbewerbsnachteile von kleinen, nicht komplexen Instituten sowie Förderbanken weiter abgebaut werden. Folgende Maßnahmen sollten geprüft werden:
 - a) Erleichterungen für kleine, nicht komplexe Banken sollten als Standardprozess Bestandteil neuer Regulierungsvorhaben sein. Zeitgleich mit der Einführung der Strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio – NSFR) wurde für KMB eine vereinfachte NSFR als Wahlrecht eingeführt. Dieses Beispiel sollte Schule machen: Bei jeder neuen Vorgabe sollte eine am Proportionalitätsgrundsatz ausgerichtete Version mitgeliefert werden, die vor allem den durch die Regulierung verursachten Aufwand reduziert, ohne dabei die Finanzstabilität zu gefährden.
 - b) Es bedarf deutlicher Erleichterungen im Meldewesen. In dem Bankenpaket vom Juni 2019 erhielt die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) den Auftrag, Maßnahmen zu erarbeiten, um den Meldeaufwand für kleine und nicht komplexe Banken um mindestens 10 Prozent, idealerweise um 20 Prozent zu senken. Aus Sicht des Bundesrates sollte auf die Einhaltung des 20-Prozent-Ziels Wert gelegt werden. Zusätzlich sollten auch für die Gruppe der mittleren Banken (vergleiche Nummer 8 der Begründung) Entlastungen in spürbarem Umfang beim Meldeaufwand geprüft werden. Dabei müssen auch nationale Meldevorgaben, die über die EU-Standards hinausgehen oder nahezu identisch mit EU-Abfragen sind, auf den Prüfstand gestellt werden.
 - c) Außerdem hat die EBA den weiteren Auftrag erhalten, eine integrierte Meldeplattform zu schaffen, auf der sämtliche Daten für statistische, abwicklungsspezifische und aufsichtsrechtliche Zwecke gesammelt werden sollen. Eine solche Plattform bietet die Chance, allen Banken den Aufwand neuer Meldeformate und häufiger Abfragen etwa im Rahmen von Stresstests zu ersparen. Ziel muss es sein, eine möglichst praktikable Plattform zu schaffen, die vor allem die für die Finanzstabilität relevanten Daten ständig vorhält und so den Instituten die Ad-hoc-Erhebung von Daten, zum Beispiel für Stresstests, erspart. Zusätzliche Daten bedürfen in einem solchen System einer besonderen Rechtfertigung, etwa durch neue Entwicklungen (Kryptowährungen et cetera). Dabei sollten auch die Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten mit Meldeplattformen gezielt einbezogen werden. Die damit verbundenen Entlastungen kommen kleinen Banken überproportional zugute.
 - d) Wichtig sind Erleichterungen beim aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process –

SREP) und der Eigenmittelzielkennziffer. Diese Eigenmittelzuschläge sind anders als die Grundanforderungen an das Eigenkapital nicht in der ersten, sondern in der zweiten Säule von Basel III geregelt. Die zweite Säule enthält Vorgaben für die qualitative Bankenaufsicht und das Risikomanagement. Anders als die erste Säule, in der feste Voraussetzungen die Regel sind, ist die zweite Säule von Ermessensspielräumen geprägt, mit der Folge, dass die hieran anknüpfenden Eigenkapitalanforderungen oft intransparent und in ihrer Höhe schwer nachvollziehbar sind. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, kleine, nicht komplexe Institute vom SREP ebenso wie von der Eigenmittelzielkennziffer auszunehmen und stattdessen im Gegenzug andere, weniger aufwendig zu ermittelnde Eigenkapitalanforderungen bereitzustellen. Hilfsweise könnte geprüft werden, ob – wie bei anderen Kapitalanforderungen – Obergrenzen für alle Bankengruppen (klein und nicht komplex, mittel, groß, systemrelevant und global systemrelevant) eingeführt werden.

- e) Möglich wäre auch ein Wahlrecht für höhere ungewichtete Eigenkapitalanforderungen (Leverage Ratio) statt der Risikogewichtung. Es sollte geprüft werden, kleinen, nicht komplexen Instituten die Option einzuräumen, auf die Berechnung von risikogewichteten Aktiva komplett zu verzichten und im Gegenzug signifikant höhere „Leverage Ratio“ zu erfüllen. Dabei sind die Auswirkungen auf die individuelle Risikotragfähigkeitsberechnung zu berücksichtigen. In der Schweiz wurde ein Modell im Pilot bereits erprobt und wird dort derzeit gesetzlich eingeführt. Kleinen, nicht komplexen Instituten und deren Kunden kann dadurch der Aufwand für die Bemessung der Risikogewichte etwa durch Rating erspart werden.
 - f) Förderkredite werden in Deutschland zumeist nicht über die Förderbanken selbst, sondern über die Hausbank des Förderkreditnehmers vergeben. Die Förderkredite werden dabei häufig nicht nur von der Hausbank, sondern auch von anderen Förderbanken sowie von Zentralinstituten des öffentlich-rechtlichen oder genossenschaftlichen Verbundes durchgeleitet. Entsprechend halten deutsche Förderbanken in großem Umfang Forderungen an deutsche Banken, von denen viele nicht über ein externes Rating einer Ratingagentur verfügen. Der im Rahmen von Basel IV überarbeitete Kreditrisikostandardansatz sieht für die Ermittlung des Risikogewichts für Forderungen an Institute ohne externes Rating ein neues Verfahren vor (Standardised Credit Risk Assessment, SCRA). Um die Erfüllung des Förderauftrags der deutschen Förderbanken nicht zu gefährden, sollten sämtliche Kredite, die Banken zur Ausreichung oder Durchleitung von Förderkrediten gewährt werden und die sich nicht für eine Nullgewichtung qualifizieren, pauschal ein Risikogewicht von 20 Prozent erhalten.
8. Neben diesen Erleichterungen für kleine, nicht komplexe Institute sollten auch spürbare Erleichterungen für mittlere Banken vorgesehen werden. Mittlere Banken spielen gerade bei der Finanzierung des Mittelstands eine große Rolle. Die Regulierung auch für diese Institute sollte deshalb auf das Maß reduziert werden, das ihrer Rolle gerecht wird und zugleich für die

Finanzstabilität erforderlich ist. Mit der Definition von kleinen, nicht komplexen Instituten einerseits und großen Instituten andererseits (30 Milliarden Euro Bilanzsumme) wurde implizit auch eine Definition für mittlere Banken geschaffen. Die Erleichterungen dieser mittleren Banken mit einer Bilanzsumme zwischen 5 und 30 Milliarden Euro gegenüber großen Instituten sind bisher überschaubar. Besonders im internationalen Vergleich bleibt Europa dabei zurück. In der Schweiz werden Institute mit einer Bilanzsumme bis 15 Milliarden Schweizer Franken, in den USA sogar mit einer Bilanzsumme bis 250 Milliarden US Dollar spürbar entlastet.

9. Im Kern spricht sich der Bundesrat dafür aus, dass die Umsetzung von Basel III final die Finanzierung der Realwirtschaft in Deutschland nicht generell erschweren und verteuern soll. Gleichzeitig betont er, dass alle Finanzinstitute ausreichend Risikopuffer halten müssen, um die von ihnen eingegangenen Risiken selbst tragen zu können, ohne dabei auf Steuerzahler oder Einleger zurückgreifen zu müssen. Ein Anstieg der Kapitalanforderung ist deshalb nicht in jedem Fall ausgeschlossen. Wo Risiken bestehen, sollen diese auch adäquat mit Eigenkapital unterlegt werden. Diese Ziele werden dann am besten erreicht, wenn sich die Vielfalt der heimischen Realwirtschaft vom kleinen KMU bis zum Großunternehmen auch bei den regulatorischen Anforderungen an die jeweiligen finanzierenden Banken widerspiegelt. An Stellen, an denen die Basel-Anforderungen an die europäischen Gegebenheiten angepasst werden sollen, gilt es, keine neuen Lücken für regulatorische Arbitrage zu schaffen. Der Bundesrat hält unter diesen Vorzeichen konkrete Anpassungen von Basel III final bei der Umsetzung auf EU-Ebene für zielführend.
10. Basel III final unterscheidet bei den Risikogewichten für Kredite an Unternehmen danach, ob eine Firma ein externes Rating einer Ratingagentur vorlegen kann oder nicht. Kredite an ungeratete Unternehmen sind pauschal mit deutlich mehr Eigenkapital zu unterlegen. Alternativ („Entweder/Oder-Ansatz“) erlaubt Basel III final den Regulatoren, gänzlich auf externe Ratings zur Risikobewertung zu verzichten. Dann dürfen Kredite an Firmen unter bestimmten Voraussetzungen ein geringeres Risikogewicht erhalten.
 - a) In der EU sind externe Ratings lediglich bei dem sehr geringen Anteil der Unternehmen mit Kapitalmarktzugang verbreitet. Selbst große Mittelständler in Deutschland verfügen über kein Rating. Der „Entweder/Oder-Ansatz“ nach Basel III final ist deshalb mit Blick auf die heimische Realwirtschaft nicht sachgerecht. Wie im heutigen System bedarf es aus Sicht des Bundesrates vielmehr einer hybriden Lösung, die beide Ansätze des Basel-III-final-Pakets kombiniert.
 - b) Im Rahmen einer hybriden Lösung ist es generell überlegenswert – in Anlehnung an das Verfahren in Frankreich –, die Zentralbank als EU-rechtlich zugelassene Stelle, die Kreditnehmer bewertet (ECAI), nach der Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur

Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG – Eigenkapitalrichtlinie (CRD) registrieren zu lassen und die Möglichkeit zu schaffen, ein nationales Ratingverfahren mit einer sicheren Datenverwahrstelle für nicht extern geratete Unternehmen zu etablieren. Vor einer Entscheidung darüber bedarf es aber einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse, bei der die Belange der ungerateten Unternehmen sowie die Vorzüge der bankinternen Scorings gegenüber einem standardisierten Rating ausreichend gewichtet werden.

11. Durch die Vorgaben von Basel III final werden die Kapitalanforderungen für Beteiligungen massiv erhöht (von 100 Prozent auf 250 Prozent). Hiervon sind alle Genossenschaftsbanken aufgrund ihrer Struktur (Beteiligung am Spitzeninstitut zwingend erforderlich) besonders betroffen. Auch Forderungen innerhalb der Verbundstrukturen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken sollen nach Basel III final mit mehr Eigenkapital unterlegt werden. Die gegenseitige Verbindung und Unterstützung innerhalb der Verbundstrukturen erhöht nach Auffassung des Bundesrates die Gesamtstabilität. Deshalb sollten bei den Eigenkapitalanforderungen in Basel III final für die Kredite an Unternehmen sowie für Beteiligungen die bisherigen Ausnahmen für Forderungen/Beteiligungen im Haftungsverbund erhalten bleiben.
12. Der bisherige, EU-spezifische Mittelstandsfaktor hat sich für die Realwirtschaft in Deutschland bewährt und ist unter Risikogesichtspunkten gerechtfertigt. Die neu in Basel III final vorgesehenen Risikogewichte für KMU-Kredite erreichen diesen Standard nicht. Deshalb sollte auch bei der Umsetzung von Basel III final an dieser bewährten europäischen Variante festgehalten werden.
13. Als Mengengeschäft gelten nach Basel III final nur Kredite an Unternehmen bis zu 1 Million Euro, wenn das Portfolio im Mengengeschäft ausreichend granular ist. Zum Nachweis der Granularität gilt in der EU seit jeher die qualitative Methode. Daran sollte auch bei der Umsetzung von Basel III final festgehalten werden, zumal die EBA-Auswirkungsstudie darin keinen Nachteil sieht.
14. Die in Basel III final vorgesehenen Erleichterungen für selbstgenutztes Wohneigentum sollten in EU-Recht umgesetzt werden. Die vorgesehene spürbare Absenkung der Eigenmittelunterlegung für Darlehen mit niedrigem Beleihungsauslauf trägt den langjährigen Erfahrungen Rechnung. Darlehen mit einem Beleihungsauslauf von unter 60 Prozent werden extrem selten notleidend. Große Probleme, die letztlich maßgeblich zur Finanzkrise beitrugen, treten mit Beleihungsausläufen von 100 Prozent und mehr auf. Dem trägt das neue System dadurch Rechnung, dass die Risikogewichte für diese Darlehen parallel zum Beleihungsauslauf ansteigen und – anders als das geltende EU-Recht – nicht undifferenziert unterhalb von 80 Prozent Beleihungsauslauf ein Risikogewicht von 35 Prozent festlegen. Bei sehr hohen Beleihungsausläufen steigt das Risikogewicht im Vergleich zum geltenden EU-Recht an – ein Beitrag zur Finanzstabilität.

Bei der Umsetzung in EU-Recht sollte allerdings das für die nationale Ebene vorgesehene Wahlrecht zwischen einer Gesamtbetrachtung des Darlehens (whole-loan-approach) und einer Aufteilung in Tranchen (Realsplitting) auf die Ebene der Kreditinstitute verlagert werden, um den bankspezifischen Risiken im Zusammenwirken mit der Aufsicht Rechnung tragen zu können.

15. Die Realwirtschaft nutzt regelmäßig Derivate, beispielsweise zur Währungsabsicherung von Handelsgeschäften in US-Dollar. Damit können Firmen bestimmte Risiken (zum Beispiel aus Wechselkursen oder Änderungen von Marktpreisen) absichern. Diese Derivate von Banken sind passgenau zugeschnitten und können daher nicht über eine Zentrale Gegenpartei (CCP) abgewickelt werden. Die Banken wiederum managen adäquat die aus diesen Derivaten herrührenden, sich ständig ändernden Risiken (CVA-Risiko). Hierzu gehört auch das kontinuierliche Management von Sicherheiten mit dem Derivate-Vertragspartner.

Der Kreis der Risiken, die als Teil des CVA-Risikos gesehen werden, wird durch Basel III final erweitert. Es werden deshalb zusätzliche Absicherungen notwendig. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat, dass die heutigen EU-Ausnahmen zur Absicherung des CVA-Risikos (öffentliche Hand, nicht finanzielle Marktteilnehmer bis zu einem bestimmten Schwellenwert) auch nach Umsetzung von Basel III final beibehalten werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass sich die Derivate für die Realwirtschaft verteuern. Zudem müssten die Realwirtschaft und auch die öffentliche Hand in einem viel größeren Maße als heute operativ (zum Beispiel durch ein Management der Sicherheiten) organisatorische, finanzielle und personelle Vorkehrungen treffen, um diese Risiken dann selbst laufend zu überwachen.

16. Im Rahmen der Finalisierung von Basel III wird im Wesentlichen der standardisierte Ansatz für das Kreditrisiko, der die Robustheit und Risikosensitivität des bestehenden Ansatzes verbessern soll, überarbeitet. Diese und weitere Änderungen von Normen sollen zum 1. Januar 2022 in Kraft treten. Wegen der mit der Überarbeitung des Baseler Rahmenwerks verbundenen Auswirkungen auf die Berechnung der Kredit- und operationellen Risiken sollte insbesondere den kleinen und mittleren Banken bei dem anschließenden Transformationsprozess für die Umsetzung der neuen Anforderungen – über den 1. Januar 2022 hinaus – ausreichend Zeit eingeräumt werden.