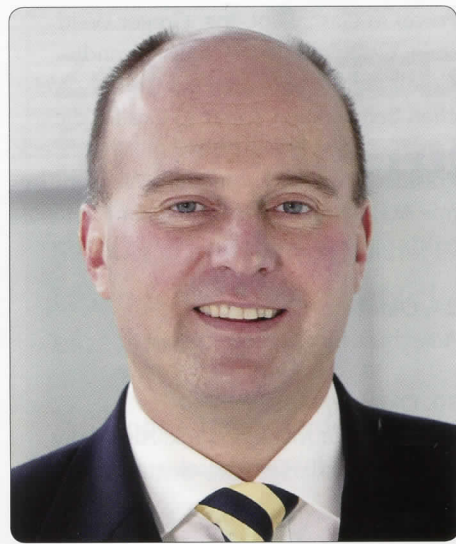


Basel III

Herzstück der Finanzmarktreformen im Bankensektor in Deutschland und Europa



HARTMUT KOSCHYK

fangmaßnahmen wären die Störungen im Finanzsystem so beträchtlich gewesen, dass die gesamte Volkswirtschaft höchstwahrscheinlich noch größeren Schaden genommen hätte. Die Staats- und Regierungschefs der im Kreise der G20 zusammengeschlossenen Industriestaaten und Schwellenländer verständigten sich rasch über ein Bündel grundlegender Reformenmaßnahmen zur nachhaltigen Stärkung des globalen Finanzsystems. Dabei gab die Bundesregierung maßgebliche Impulse für eine Ausweitung und Verschärfung der Finanzmarktregeln.

3. Basel III stellt das Herzstück der Finanzmarktreformen im Bankensektor dar. Dabei wird als übergeordnetes Ziel eine nachhaltige Stärkung der Ressourcen der Banken weltweit angestrebt, damit das internationale Bankensystem stabiler und damit die globale Wirtschaft sicherer werden. Im Kern verlangt Basel III von den Banken qualitativ besseres und quantitativ umfangreicheres Eigenkapital. Hier bestanden in der Vergangenheit Defizite. Nicht alle Kapitalinstrumente, die als aufsichtliches Eigenkapital anerkannt waren, standen als Haftmittel zum Schutz der Sparer und Anleger vor Verlusten aus den Bankengeschäften sofort und uneingeschränkt zur Verfügung. Für Unsicherheit und Misstrauen sorgten mitunter mangelnde Klarheit und Verbindlichkeit hinsichtlich der Haftungseigenschaften der Kapitalinstrumente. Nicht zuletzt deshalb mussten in Schieflagen geratene Banken vom Staat unter Verwendung öffentlicher Gelder zur Sicherung der Finanzstabilität gestützt werden.

4. Dieser Zustand ist mit Blick auf die Bedeutung der Kapitalgeber als Teilhaber am Gewinn und Träger von Verlusten nicht länger tragbar. Gerade mit Blick auf die zentrale Stellung der Banken im Prozess der Kreditintermediation darf es an der verantwortlichen Rolle der Kapitaleigner keine Zweifel geben. Mit Blick darauf werden die aufsichtsrechtlichen Bedingungen für die Verlustteilnahme der Kapitalgeber bei Basel III präzisiert. Es ist sachgerecht, dass sich der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht auf einen Katalog von vierzehn Kriterien verständigt hat, die Kapitalinstrumente als Voraussetzung zur aufsichtlichen Anerkennung als so genanntes hartes Kernkapital erfüllen müssen. Zu den wichtigsten Bedingungen zählen eine dauerhafte und

uneingeschränkte Verfügbarkeit, die Anwendung der für das gezeichnete Kapital geltenden Bilanzvorschriften und insolvenzrechtlichen Regelungen, volle Verlustteilnahme bei laufenden Geschäften und bei Insolvenz sowie keine Verpflichtung zur Gewinnausschüttung. Diesen Kriterien liegen allgemein gültige Prinzipien zugrunde, welche von sämtlichen Typen von Banken unabhängig von ihrer Größe, ihren Geschäftsmodellen und den Rechtsformen, in denen sie geführt werden, erfüllt werden können. Nicht zuletzt mit Blick auf die vielfältige Drei-Säulen-Struktur im deutschen Bankensystem wurde von Seiten der deutschen Delegation im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht eine prinzipienbezogene Ausgestaltung der qualitativen Anforderungen an das aufsichtliche Eigenkapital im Sinne des Grundsatzes „substance over form“ durchgesetzt. Dieses Prinzip hat die Bundesregierung in den Verhandlungen im Rat zur Umsetzung von Basel III auf EU-Ebene gegen den anfänglichen Widerstand einzelnen Mitgliedstaaten mit anders strukturierten Banksystemen endgültig gesichert. Damit sind die regulatorischen Rahmenbedingungen für Banken in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, einer eingetragenen Genossenschaft oder einer öffentlichen Anstalt in diesem zentralen Punkt gleichwertig ausgestaltet. Eine Genossenschaftsbank kann die Genossenschaftsanteile ebenso dem harten Kernkapital zurechnen wie etwa ein öffentliches Institut die Einlagen stiller Gesellschafter – vorausgesetzt, die besagten Kriterien hinsichtlich der qualitativen Eigenschaften der Kapitalinstrumente sind erfüllt.

5. Als weitere Maßnahme zur Verbesserung der finanziellen Widerstandskraft der Banken sieht Basel III generell den Abzug bedeutender Beteiligungen der Kreditinstitute an anderen Finanzunternehmen vom harten Kernkapital vor. Mit der Abzugsvorschrift ist bezweckt, eine Mehrfachbelegung der aufsichtlichen Eigenmittel mit verschiedenen Risiken zu vermeiden. Eine Ausnahme ist für gruppeninterne Finanzbeteiligungen vorgesehen. Hierbei handelt es sich um Beteiligungen von Banken an anderen Unternehmen desselben Bankkonzerns oder aber Beteiligungen von Instituten an anderen Instituten eines Finanzverbundes, die derselben Einrichtung für die Institutssicherung angehören. Hier müssen >> Seite 5

1. Die Bundesregierung hat am 22. August 2012 den vom Bundesminister der Finanzen vorgelegten Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung der europäischen Basel III-Regeln beschlossen. Mit den Basel III-Regeln wird eine neue Grundordnung für die Banken geschaffen. Sie bilden den Kern des künftigen Bankenaufsichtsrechts. Das Gesetz verlangt höhere Eigenkapitalanforderungen von den Banken, damit diese künftig krisenfester aufgestellt sind. Zugleich werden die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Bankenaufsicht erweitert, um die Gläubiger und letztlich die Allgemeinheit vor Versagen im Bankbereich besser zu schützen. Die Wirkung von Basel III geht über die unmittelbar betroffenen Banken hinaus und betrifft damit die Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Deshalb legt die Bundesregierung großen Wert auf eine für alle Betroffenen verträgliche Ausgestaltung der Basel III-Regeln. Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf gibt Anlass, die aus Sicht der Bundesregierung wesentlichen Punkte bei Basel III zu beleuchten.

2. Die Finanzmarktkrise der Jahre 2008/2009 verursachte enorme gesamtwirtschaftliche Kosten zur Stützung der in Schieflagen geratenen Banken: Nach Angaben der EU-Kommission bewirkte die Finanzkrise eine Verringerung des Bruttosozialprodukts in Europa um rund 700 Milliarden Euro im Jahr 2009, was einem prozentualen Rückgang des Bruttosozialprodukts um 4,2 Prozent gegenüber die Vorjahr entsprach. Ganz beträchtlich war Umfang der von der Kommission im Zeitraum zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 genehmigten Beihilfen im Zusammenhang mit staatlichen Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute. Allerdings gab es zu den ergriffenen staatlichen Stützungsaktionen keine wirklich vernünftige Alternative: Ohne die Auf-

geeignete Vorkehrungen bestehen, damit eine Mehrfachverwendung des aufsichtlichen Eigenkapitals verhindert wird. Als wesentliche Voraussetzung soll nach den europäischen Vorgaben verlangt werden, dass ein konsolidierter Jahresabschluss erstellt wird. Eine entsprechende Ausnahmeregelung mit einem Katalog von Voraussetzungen ist in den Regularien zur EU-Umsetzung von Basel III vorgesehen. Die Ausnahme soll nicht nur für Bankenkonzerne gelten, sondern auch für Finanzverbände, die ähnlich wie Bankkonzerne strukturiert sind. Nur auf der Grundlage eines konsolidierten Jahresabschlusses können das tatsächliche verfügbare Eigenkapital der Finanzgruppe und die tatsächlich bestehenden Risiken richtig bemessen werden. In den Rats-Verhandlungen zur EU-Umsetzung von Basel III hat die Bundesregierung eine Klausel durchgesetzt, welche auch den nicht als Konzernen organisierten Finanzverbänden eine an die Kapitalkonsolidierung angelehnte Rechnung als wesentliche Voraussetzung für den Verzicht des Eigenkapitalabzugs ihrer Finanzbeteiligungen erlaubt. Das Eigenkapital steht den Verbundinstituten zur Ausreichung von Krediten im Aktivgeschäft weiter zur Verfügung.

6. Ein nachhaltig funktionierendes Bankensystem braucht nicht nur qualitativ hochwertiges Eigenkapital, sondern muss auch über hinreichende Eigenmittel verfügen. Ist die Kapitalausstattung hingegen zu knapp bemessen, können Reibungsverluste oder gar Störungen auftreten:

- Werden die Bankgeschäften nur noch zu einem sehr kleinen Teil durch Eigenkapital, aber zu einem sehr großen Teil mit Fremdmitteln finanziert, droht die risiko begrenzende Funktion des Eigenkapitals abhanden zu kommen.
- Je schwächer die Kapitalausstattung einer Bank, desto eher verschwindet das Vertrauen der Marktteilnehmer und Marktbeobachter in die finanzielle Solidität der Bank.
- Eine nur geringe Kapitalausstattung beschränkt die Geschäftsentwicklungsmöglichkeiten einer Bank, insbesondere dann, wenn damit ein Hemmnis für die Aufnahme von zusätzlichem Eigenkapital einhergeht.

Die allgemeine Eigenkapitalanforderung in Höhe von 8 Prozent der Risikoanrechnungsbeträge wird bei Basel III beibehalten, wobei künftig mindestens 6 Prozent der Risiken mit Kernkapital, darunter 4,5 Prozent der Risiken mit hartem Kernkapital, unterlegt werden müssen. Unterschreitet eine Bank die Mindestanforderung deutlich oder wiederholt, geht die zuständige Bankaufsichtsbehörde von einer Bestandsgefährdung des Instituts aus und veranlasst ggf. Maßnahmen zur geordneten Abwick-

lung. Als zusätzliche gesonderte Vorsorge für wirtschaftlich angespannte Zeiten und für das gesteigerte systemische Risiko großer, systemrelevanter Banken verlangt Basel III zusätzliche Eigenkapitalanforderungen, darunter einen so genannten Kapitalerhaltungspuffer in Höhe von 2,5 Prozent der insgesamt anzurechnenden Risiken. Dieses ständig vorzuhaltende zusätzliche harte Kernkapital dient als Reserve für den Fall unerwartet schlechter Geschäftsentwicklungen. Wird das Soll unterschritten oder gar nicht erreicht, verhängt die zuständige Bankaufsichtsbehörde ein Ausschüttungsverbot bei der betroffenen Bank, damit das Defizit im Wege der bankinternen Zuführungen rasch beseitigt wird. Der Kapitalerhaltungspuffer ist aus bankaufsichtlicher Sicht vernünftig, weil er eine zusätzliche Risikovorsorge schafft und damit gewissermaßen eine zweite Sicherungslinie vor der Insolvenz einer Bank einführt.

7. In diesem Zusammenhang wird seitens der Wirtschaft auf die belastenden Effekte für die Kreditkonditionen hingewiesen. Die regulatorische Kostenkomponente bei der Kalkulation der Kreditzinsen erhöhe sich auf Grund der zusätzlichen Eigenkapitalanforderung. Hierzu ist anzumerken:

- Bankexperten erwarten auf der Grundlage eigener Untersuchungen einen Anstieg von 30 bis 50 Basispunkten. Ein Anstieg der Kreditzinsen in diesem Bereich sollte verkraftbar sein, zumal die neuen Eigenkapitalanforderungen bei Basel III schrittweise ab dem 1. Januar 2013 eingeführt werden und erst ab dem 1. Januar 2019 endgültig gelten. Die Bundesregierung hat bei den Verhandlungen zur EU-Umsetzung von Basel III gegen den anfänglichen Widerstand einiger anderer Delegationen erreicht, dass diese zeitlich gestreckten Übergangsarrangements auch in der EU festgeschrieben werden.
- Die Ergebnisse der jüngsten Auswirkungsstudien zu Basel III deuten darauf hin, dass aus heutiger Sicht die Beschaffung der zusätzlichen Eigenmittel zur Erfüllung der ab dem Jahr 2019 geltenden Anforderungen durch die Banken durchaus realistisch ist. Die Ergebnisse der jüngsten Erhebung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht auf der Grundlage von 103 großen, international tätigen Banken weltweit deuten zwar auf eine Eigenkapitalücke in Höhe von rund 486 Milliarden Euro zur Erfüllung der ab dem Jahre 2019 endgültig geltenden neuen Anforderungen an das harte Kernkapital hin. Die Untersuchung zeigt allerdings auch, dass die neuen Anforderungen erfüllt werden können, wenn die Banken ihre Möglichkeiten zur Kapitalstärkung während der Übergangszeit bis zum Jahr 2019 nutzen. Das gilt auch für die deutschen

Banken: Der zusätzliche Bedarf an hartem Kernkapital bei den neun großen, international ausgerichteten deutschen Banken, die in die Erhebung einbezogen worden sind, beläuft sich auf 49 Milliarden Euro.

Im Übrigen: Den belastenden Effekten aus den neuen bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen müssen die Vorteile gegenüber gestellt werden, die sich im Wesentlichen aus der höheren finanziellen Widerstandsfähigkeit der Banken und damit der verminderten Gefahr von Finanzmarktkrisen ergeben. Nach Abschätzungen der EU-Kommission überwiegt der volkswirtschaftliche Nutzen der neuen Kapitalvorschriften; dieser wird auf 0,14 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts pro Jahr taxiert.

8. Basel III übernimmt die zuvor bei Basel II festgelegten Risikogewichte für Darlehensforderungen aus Kreditgewährungen von Basel II unverändert, darunter auch das abgesenkte Risikogewicht für kleinteilige Kredite an mittelständische Unternehmen und anderen Privatkunden im so genannten Retail-Portfolio der Banken. In Deutschland wurden hierzu verschiedene Studien in den vergangenen Monaten erstellt. Insbesondere die Verbände des Bankensektors und der mittelständischen Wirtschaft argumentieren unter Berufung auf diese Untersuchungen für eine weitere Absenkung des Risikogewichts für Mittelstandskredite. In Ermangelung empirisch gesicherter Fakten für ganz Europa hat sich der Rat in seinen Verhandlungen zur EU-Umsetzung von Basel III mit dieser Thematik nicht mehr vertieft befassen können. Die Bundesregierung hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Thematik bei den nunmehr begonnenen Trilog-Verhandlungen zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission auf der Agenda bleibt. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat im Auftrag der Kommission zugesagt, empirische Fakten zur näheren Einschätzung des Risikopotentials der besagten Mittelstandskredite zügig beizubringen. Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorgehen.

9. Die Einführung international abgestimmter Regelungen zur Sicherung ausreichender Liquidität der Banken ist neben der Stärkung der aufsichtlichen Eigenmittel das zweite Kernelement von Basel III. Damit wird eine weitere Schlussfolgerung aus der vergangenen Finanzmarktkrise gezogen, als offenkundig wurde, dass Liquiditätsschwierigkeiten von Banken grundlegende Störungen auf den Geld- und Kapitalmärkten auslösen können. Basel III definiert die Eckpunkte der künftigen Liquiditätsvorschriften für Banken. Die Einzelheiten werden unter Berücksichtigung derzeit noch >> Seite 6

laufender Proberechnungen später (abgestuft in den Jahren 2015 bis 2017) festgelegt. Dabei kommt es auf die richtige Ausbalancierung zwischen strengen aufsichtlichen Liquiditätsanforderungen einerseits und ausreichenden Spielräumen der Banken bei deren Liquiditätssteuerung für eine auskömmliche Refinanzierung an. Mit Blick auf die Vielfalt im deutschen Bankensystem ist wiederum wichtig, dass den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und institutionellen Vorkehrungen ausreichend Rechnung getragen wird. Die Bundesregierung setzt sich deshalb für eine sorgfältige Analyse der derzeitigen Liquiditäts-Proberechnungen vor der endgültigen Ausgestaltung der neuen Liquiditätsvorschriften für Banken ein.

Ähnliches gilt hinsichtlich der Einführung einer Verschuldensobergrenze für Banken. Die Verschuldensobergrenze soll ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und den bilanziellen und außerbilanziellen Geschäften einer Bank sicherstellen – mithin eine übermäßig hohe und deshalb risikoreiche Fremdfinanzierung der Geschäftsaktivitäten verhindern. Wie hoch das Limit festgelegt wird, und welche bankaufsichtsrechtlichen Sanktionen bei einer Verletzung des Limits durch die betroffene

Bank gelten, ist noch nicht entschieden. Aus Sicht der Bundesregierung und der anderen Mitgliedstaaten müssen auch hier zunächst weitere Proberechnungen abgewartet werden.

10. Nachhaltiges Vertrauen in den Bankensektor setzt eine hinreichende Transparenz über die Vermögenslage und die Risikolage bei den Banken voraus. Auch hier sind Defizite während der Finanzmarktkrise zutage getreten, und zwar sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der Vergleichbarkeit der offen gelegten Informationen. Verbesserungen sind allerdings in Sicht: Der Katalog der von den Kreditinstituten zu veröffentlichenden Finanzinformationen wird im Rahmen der EU-Umsetzung von Basel III EU-weit vereinheitlicht. Dabei sollen zwischen denjenigen Bankkonzernen, die gemäß den internationalen Rechnungslegungsstandards bilanzieren, und den übrigen, nicht im Fokus der internationalen Kapitalmärkte stehenden Instituten differenziert werden. Dies ist aus Sicht der Bundesregierung sachgerecht.

11. Fazit: Basel III ist mit Blick auf eine nachhaltige Verbesserung des Bankensektors und der Finanzmärkte dringend erfor-

derlich. Die Bundesregierung hat mit ihrem jüngst beschlossenen Gesetzentwurf zur nationalen Umsetzung der europäischen Basel III-Regeln ein starkes Zeichen für ihre Entschlossenheit zur Umsetzung dieses wichtigen und grundlegenden Reformprojektes gesetzt. Die Stärkung der Verantwortung der Kapitalgeber und Eigner wird zu einer Erhöhung von Stabilität und Sicherheit der Banken beitragen. Bei den Verhandlungen zur Umsetzung von Basel III in der EU hat diese Bundesregierung auf Lösungen geachtet, die zu unserem Wirtschaftssystem mit deren Finanzierungsbedürfnissen passen und den vielfältigen Merkmalen der Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensektors gerecht werden. Das Ergebnis kann sich sehen lassen und ist auch ein großer persönlicher Erfolg von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble. Auch in Zukunft werden die Banken und Sparkassen ihre zentrale Rolle im Privatkundengeschäft und bei der Finanzierung der Wirtschaftsunternehmen umfassend und letztlich besser als zuvor ausfüllen können.

HARTMUT KOSCHYK
PARLAMENTARISCHER STAATSEKRETÄR
BEIM BUNDESMINISTER DER FINANZEN