

Joachim Wuermeling

Stand der Regulierungsreformen in der EU

Der Bankenregulierung steht eine Zäsur bevor: Nach der Fertigstellung von Basel III im Dezember 2017 und mit dem Abschluss des Bankenpakets in der EU neigt sich der Reformmarathon seit der Finanzkrise dem Ende entgegen. Gleichzeitig wurden Leitungspositionen im Baseler Ausschuss, der europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA und im einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM neu besetzt. Und schließlich stehen die Wahlen zum

denen gute Kompromisse erzielt werden konnten, eine angemessene Antwort auf die Probleme der Finanzkrise.

Im Rahmen des Bankenpakets werden derzeit die CRR, CRD, BRRD und SRM-Verordnung überarbeitet. Es dient hauptsächlich drei Zielen:

– Umsetzung verbleibender Elemente des ersten Basel-III-Pakets aus dem Jahr 2010;

global systemrelevante Institute (G-SRIs) gilt zusätzlich ein LR-Puffer (50 Prozent der risikobasierten G-SRI-Pufferquote). Zukünftig kann zudem eine Säule-II-Anforderung verhängt werden.

– Die strukturelle Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR) wird als verbindliche Anforderung eingeführt. Mit ihr soll die strukturelle Zahlungsfähigkeit auch jenseits des 30-Tage-Horizonts der Liquidity Coverage Ratio gestärkt werden, indem die Fristentransformation zwischen Aktivgeschäft und Refinanzierung begrenzt wird. Zu diesem Zweck muss die Summe der verfügbaren stabilen Refinanzierung (langfristige Passiva und bestimmte Einlagen) mindestens der erforderlichen stabilen Refinanzierung (nach Liquiditätsbindung gewichtete Aktiva und außerbilanzielle Verpflichtungen) entsprechen. Die europäische Umsetzung ist bei der NSFR teilweise weniger streng als Basel III, zum Beispiel infolge niedriger stabiler Finanzierungsanforderungen an Staatsanleihen und kurzfristiger Forderungen gegen Finanzkunden. Das Regulierungsziel bleibt aber gewahrt.

– Beim Marktrisiko wird es eine stufenweise Einführung des Fundamental Review of the Trading Book (FRTB) geben: Im ersten Schritt soll nur eine Anwendung im Meldewesen (ohne neue Handelsbuchabgrenzung) erfolgen, mit unterschiedlichen Startzeitpunkten für den Standard- und den Internen Modell-Ansatz. Erst im zweiten Schritt wird eine Mindestanforderung einzuhalten sein, wozu die Europäische Kommission Näheres bis zum 30. Juni des Jahres 2020 festlegen wird.

„Das europäische Bankenpaket wird das System stabiler und widerstandsfähiger machen.“

Europäischen Parlament bevor: Deren Ergebnis wird nicht nur eine völlig neue Zusammensetzung des Parlaments, sondern auch der EU-Kommission sein.

Das Bankenpaket – ein ausgewogener Kompromiss

Noch vor den Wahlen Ende Mai soll ein wichtiges bankenregulatorisches Projekt verabschiedet werden: das europäische Bankenpaket. Aus Sicht der Bundesbank stellt das Bankenpaket einen ausgewogenen Kompromiss dar. Es wird das europäische Bankensystem stabiler und widerstandsfähiger machen. Zudem hat die EU mit dem Bankenpaket den Grundstein für mehr Verhältnismäßigkeit in der Regulierung kleiner, nicht komplexer Institute gelegt. Doch eine entscheidende Etappe steht noch bevor: Die europäische Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspakets vom Dezember 2017. Die Bundesbank sieht in beiden Reformpaketen, in

dabei werden auch schon Teile der Basel-III-Finalisierung (Dezember 2017) umgesetzt.

– Umsetzung von Maßnahmen zur Risikoreduzierung im Rahmen der Bankenunion.

– Ausweitung der Verhältnismäßigkeit in der Regulierung mit Blick auf kleine, nicht komplexe Institute.

Von zentraler Bedeutung für das erste Ziel sind vor allem die folgenden Elemente:¹⁾

– Zur Begrenzung der Verschuldung wird eine verbindliche Leverage-Ratio-Mindestanforderung in Höhe von 3 Prozent von allen Banken mit Tier-1-Kapital zu erfüllen sein. Es werden jedoch bestimmte Ausnahmetatbestände gelten: So werden zum Beispiel Förderkredite bei der durchleitenden Bank nicht in die Berechnung der Leverage Ratio (LR) einbezogen. Für



Mit Blick auf das zweite Ziel, die Umsetzung der Risikoreduktions-Maßnahmen zur Stärkung der Bankenunion, sind vor allem die MREL-Regelungen (Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, MREL) hervorzuheben. Im Rahmen der BRRD-Überarbeitung wurde die auf globaler Ebene festgelegte Mindestanforderung an die Gesamtverlustabsorptionfähigkeit (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC) von G-SRIs als MREL-Säule-1-Anforderung im Sinne einer Mindestanforderung umgesetzt. Sie ist grundsätzlich vollständig mit Nachrangkapital zu erfüllen. Hervorzuheben ist, dass es künftig auch eine MREL-Säule-1-Anforderung im Sinne einer Mindestanforderung für die neu eingeführte Kategorie von Top-Tier-Banken, deren Gesamtaktiva 100 Milliarden Euro übersteigen, geben wird.

Maßnahmen zur Risikoreduktion

Insgesamt wird das Bankenpaket dazu beitragen, dass die Risiken im Bankensektor weiter abnehmen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass in vielen Bereichen Kompromisse geschlossen wurden – das Bankenpaket stellt also keine Überforderung für die Institute dar.

Ein weiterer Schwerpunkt des Pakets war die Reduzierung operativer Lasten für kleine, nicht komplexe Institute. Denn bereits seit einiger Zeit wird argumentiert, dass kleine und nicht komplexe Banken durch die Reformen überproportional, also unverhältnismäßig belastet würden. Das liege in der EU vor allem daran, dass die internationalen Mindest-

nismäßig ausgestaltet sind: Für die Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen gibt es in allen Risikoarten bereits abgestufte Berechnungsverfahren, welche explizit auf die Bedürfnisse kleinerer und mittlerer Institute zugeschnitten sind. Und auch die Aufsicht folgt in Deutschland der sogenannten doppelten Proportionalität im Rahmen der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk).

Aber die Komplexität der Regulierung stellt unbestritten inzwischen eine große Herausforderung dar. Daher sind die detaillierten und teils sehr komplexen Regelungen zwar angemessen für größere, international tätige Institute mit eigenen Compliance-Abteilungen. Kleinere, lokal orientierte Institute mit wenigen Mitarbeitern und einfachen Geschäftsmodellen hingegen können von ihnen überfordert sein – und der Nutzen der Regelungen ist dabei teilweise auch nur begrenzt.

Senkung der operativen Lasten für kleine Institute

Dies zeigt, worum es in der Debatte um Verhältnismäßigkeit nicht geht: Es geht nicht um die Senkung quantitativer Mindestanforderungen wie die Kapital- und Liquiditätskennzahlen. Diese werden von den solide wirtschaftenden kleineren Instituten ohnehin problemlos erfüllt.

Es geht auch nicht um die Senkung der Lasten für mittelgroße Institute, die entweder stark vernetzt sind oder riskante Geschäftsmodelle verfolgen. Sondern es

„Kleinere, lokal orientierte Institute können von komplexen Regelungen überfordert sein.“

standards – die in erster Linie an die großen, international tätigen Kreditinstitute gerichtet sind – auf alle Institute angewendet werden.

Festzuhalten ist zunächst, dass Regulierung und Aufsicht schon heute verhält-

geht darum, operative Lasten für kleine Institute zu senken, sodass sie die Anforderungen erfüllen, die für das Risikomanagement ihres Geschäftsmodells entscheidend sind, sich aber nicht den komplexen Compliance-Anforderungen ausgesetzt sehen, die sich an stark ver-



Prof. Dr. Joachim Wuermeling



Mitglied des Vorstands, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Noch vor den Wahlen zum EU-Parlament in gut zwei Monaten soll das Bankenpaket verabschiedet werden. Der Autor bewertet das europäische Bankensystem mit diesem Projekt als stabiler und widerstandsfähiger. Zudem sieht er einen wichtigen Grundstein für mehr Verhältnismäßigkeit in der Regulierung kleiner, nicht komplexer Institute gelegt. Darüber hinaus verweist er auf eine weitere bevorstehende Etappe der europäischen Regulierung, nämlich die Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspakets. Dieses Vorhaben bewertet er aus Sicht der Bundesbank als einen ausgewogenen und damit positiven Kompromiss, der die Banken und Sparkassen nicht überfordert und der gesamtwirtschaftlichen Perspektive gerecht wird. Nach Prüfung der Argumente für eine Aufweichung einschließlich wissenschaftlicher Analysen plädiert er für eine terminergerechte und lückenlose Eins-zu-eins-Umsetzung des Baseler Kompromisses. Der eingeschlagene Weg, die operativen Anforderungen an kleine Institute risikogerecht abzustufen, findet generell seine Zustimmung und seine Ermunterung, in der EU in diese Richtung weiterzugehen. (Red.)

netzte, international aktive, größere Institute richten.

Das Bankenpaket bietet einen guten Ansatzpunkt für mehr Verhältnismäßigkeit. Dazu wurde eine Definition für „kleine, nicht komplexe Institute“ eingeführt, welche eine Bilanzsumme von maximal 5 Milliarden Euro haben sowie weitere qualitative Kriterien erfüllen.

Auf dieser Basis können den Instituten gezielte Erleichterungen dort eingeräumt werden, wo der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zum aufsichtlichen Nutzen nicht angemessen ist. So sind Erleichterungen vor allem bei Melde- und Offenlegungspflichten vorgesehen, aber auch bei den Vergütungsregeln. Für eine

– Abschaffung des internen Ansatzes für Kreditrisiken bei Portfolios mit nur spärlich verfügbaren Ausfalldaten.

– Einführung von Mindestgrößen (Input Floors) bei der Schätzung einiger Kreditrisikoparameter, die von den Banken selbst berechnet werden.

gen bei der Umsetzung in der EU. Zwei Argumente werden dabei besonders häufig genannt:

– Die Kapitalanforderungen seien zu hoch kalibriert (vor allem durch die RWA-Reformen der Basel-III-Finalisierung), was die Kreditvergabe beeinträchtigen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gefährden würde.

– Deutsche und europäische Kreditinstitute würden im internationalen Vergleich mit höheren Eigenkapitalaufschlägen belastet, was einem Wettbewerbsnachteil gleichkäme.

Diese Argumente müssen ernst genommen werden – schon allein deshalb, weil sie die gesetzliche Umsetzung der künftigen Regulierung prägen werden. Zunächst daher ein genauerer Blick auf die Evidenz zu diesen Argumenten, beginnend mit dem ersten: Sind die Kapitalanforderungen tatsächlich so hoch kalibriert, dass die Institute überfordert sind und damit die Kreditvergabe der Institute und in der Konsequenz das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt werden?

„Die Risikosensitivität aller Standardansätze wurde überarbeitet.“

Ausweitung der Verhältnismäßigkeit im Meldewesen wird die EBA Vorschläge erarbeiten. Dies ist eine gute Grundlage, um die Senkung operativer Lasten für kleine, nicht komplexe Institute in den kommenden Jahren gezielt und angemessen voranzutreiben, ohne dabei die Finanzstabilität zu gefährden.

– Einführung eines Output Floors von 72,5 Prozent.

Verhinderung einer systemweiten Erhöhung der Kapitalanforderungen

Allerdings wurden im Gegenzug wesentliche Änderungen vorgenommen, die eine systemweite Erhöhung der Kapitalanforderungen verhindern (etwa Abschaffung des Skalierungsfaktors von 1,06).

Ausnahmen bei Umsetzung der Basel-III-Finalisierung?

Während das Bankenpaket also kurz davor steht, Gesetz zu werden, beginnt der Gesetzgebungsprozess für die Basel-III-Finalisierung noch.²⁾ Laut Baseler Ausschuss sind die Reformen bis zum 1. Januar 2022 umzusetzen. Die EU-Kommission hat daher bereits eine erste öffentliche „Sondierungskonsultation“ zu den erwarteten Auswirkungen der Basel-III-Finalisierung durchgeführt und im Anschluss bei der EBA eine umfassende Auswirkungsstudie in Auftrag gegeben. Auf Basis dieser Informationen wird die nach den Europawahlen neu zusammengesetzte Kommission einen Gesetzesvorschlag vorlegen.

Außerdem wurde die Risikosensitivität aller Standardansätze überarbeitet. Der bisherige Kreditrisiko-Standardansatz wurde beibehalten, aber im Detail überarbeitet; für das operationelle und das Marktrisiko wird es ganz neue Ansätze geben; und schließlich wurden die Verfahren zum Wertanpassungsrisiko (CVA) überarbeitet.

Im Kernbereich der Basel-III-Finalisierung steht die weitgehende Überarbeitung der Ansätze zur RWA-Schätzung (Risikogewichtete Aktiva, RWA). Weil sich die Freiheitsgrade bei der Anwendung Bank-interner Verfahren (IRB-Verfahren) im Zuge der Finanzkrise als zu optimistisch erwiesen hatten, wird es diesbezüglich Einschränkungen geben:

Insgesamt ist das Finalisierungspaket sicherlich anspruchsvoll für die Institute. Es wurde aber bei der Kalibrierung darauf geachtet, dass die Kapitalanforderungen im Durchschnitt nicht zu stark ansteigen. So wurden nicht nur der Kreditrisikostandardansatz und der Ansatz für das operationelle Risiko gezielt angepasst, sondern es wurde auch lange um die richtige Höhe des Output Floors gestritten.

Forderung nach Ausnahmen ernst nehmen

– Abschaffung des internen Ansatzes für das operationelle Risiko.

Dennoch führt die Basel-III-Finalisierung nun teilweise zu der Forderung nach Ausnahmen beziehungsweise Anpassun-

Analysen durch wissenschaftliche Auswertungen gestützt

Makroökonomische Wirkungsanalysen deuten darauf hin, dass langfristig die positiven Effekte der Reformen für die Gesamtwirtschaft die negativen deutlich überwiegen.³⁾ Auch für die Anpassungsphase an die neuen Regulierungsanforderungen zeigen makroökonomische Auswirkungsstudien, dass der notwendige Kapitalaufbau das gesamtwirtschaftliche Wachstum nur geringfügig beeinträchtigt. Dieser Effekt, so die Studien, lässt sich nicht nur durch eine hinreichend lange Übergangsphase reduzieren, während der die Banken das benötigte Kapital aufbauen können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten durch die Reformen mittelfristig nicht einbrechen.⁴⁾

Diese Basel-III-spezifischen Analysen werden auch durch unabhängige wissen-



schaftliche Auswertungen gestützt. So kommt die Mehrzahl der Studien zu dem Ergebnis,⁵⁾ dass höher kapitalisierte Institute mehr Kredite vergeben und mehr Liquidität schaffen. Außerdem stellen sie ein geringeres systemisches Risiko dar und überleben eine Finanzkrise mit größerer Wahrscheinlichkeit.

Zudem gehen sie geringere Risiken ein, überwachen ihre Aktiva gewissenhafter, schränken die Kreditvergabe während Krisen weniger ein, können den Zugang zu kurzfristiger Finanzierung beziehungsweise Liquidität während Krisen erhalten oder erhöhen. Damit schaffen sie schließlich mehr Wert für ihre Aktionäre. Es ist daher nur schwer von der Hand zu weisen, dass die Erhöhung der regulatorischen Anforderungen im volkswirtschaftlichen Interesse liegt.

Nun zum zweiten Argument, das besagt, dass deutsche und europäische Kreditinstitute durch die Basel-III-Finalisierung im internationalen Vergleich mit höheren Eigenkapitalaufschlägen belastet würden, was einem Wettbewerbsnachteil gleichkäme. Hier ist zunächst festzustellen, dass die letztlich gewählte Höhe der Kapitalanforderungen einen Kompromiss

aber machbar – und vor dem Hintergrund der Risikoprofile gerechtfertigt.

Europäische Institute sind überproportional von der Basel-III-Finalisierung betroffen. Das liegt auch daran, dass die EU den sogenannten Basel-I-Floor, also den Vorgänger des Output Floor, vergleichsweise zahnlos umsetzte. Die US-Banken beispielsweise hatten schon vorher einen strengeren Floor und damit höhere Anforderungen zu erfüllen.

Gegen eine Aufweichung

All diese Argumente sprechen aus Sicht der Bundesbank für eine Eins-zu-eins-Umsetzung des Baseler Kompromisses und gegen eine Aufweichung. Die EU sollte deshalb eine termingerechte und lückenlose Umsetzung der Basel-III-Standards verfolgen.

Allerdings stellt sich auch im Zusammenhang mit der Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspakets die Frage, ob eine weitere Senkung der operativen Lasten für kleine, nicht komplexe Institute sinnvoll und angemessen ist. Hier besteht nur sehr begrenzter Spielraum, denn bei die-

aufwand. Der Marktrisikobereich ist hierfür ein geeignetes Beispiel – hier sollen auch weiterhin Institute mit geringen Marktrisiken deutlich vereinfachte Standardansätze anwenden dürfen.

Ein positiver Kompromiss aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Mehr als zehn Jahre nach der Finanzkrise erlebt die Bankenregulierung mit dem Abschluss der Reformagenda und dem personellen Wechsel in entscheidenden Gremien eine Zäsur. Doch für die EU – sowie die anderen Jurisdiktionen – steht mit der Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspakets der letzte große Meilenstein bevor. Die Bundesbank spricht sich für eine termingerechte und lückenlose Umsetzung der Basel-III-Finalisierung aus. Es handelt es sich um einen sehr ausgewogenen und aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive positiven Kompromiss, der die Kreditinstitute nicht überfordert. Zeitgleich befürwortet die Bundesbank den mit dem Bankenpaket eingeschlagenen Weg, die operativen Anforderungen an kleine Institute risikogerecht abzustufen. Dieser Weg sollte in der EU weitergegangen werden.

„Die US-Banken hatten schon vorher einen strengeren Floor zu erfüllen.“

darstellt, über den lange gestritten und der umsichtig kalibriert wurde – auch um sicherzustellen, dass Banken und Sparkassen die Kapitalerhöhungen stemmen können.

Während die Eigenkapitalanforderungen im Durchschnitt für international tätige, größere Banken deutlich steigen werden (plus 28 Prozent, gemäß Basel-III-Monitoring-Bericht vom Oktober 2018), sind die zusätzlichen Anforderungen an mittlere und kleinere Banken mit 5,7 Prozent eher gering und sinken für einzelne Institute sogar. Die Anpassungen, die sich durch den Output Floor für einige größere Banken mit riskanteren Geschäftsmodellen ergeben, sind durchaus spürbar,

sen Reformen geht es weniger um operative Anforderungen als um Vorgaben für quantitative Schätzungen.

Eine sinnvolle Möglichkeit ist es, weniger komplexe Schätzverfahren für die Institute zuzulassen, die – neben der Erfüllung der CRR-Anforderungen für kleine, nicht komplexe Institute – unterhalb bestimmter Schwellenwerte liegen. Wenn ein Institut mit seinem Geschäftsvolumen oder Risiko unterhalb eines Schwellenwertes bleibt, könnte es einfachere Ansätze zur Berechnung der risikogewichteten Aktiva anwenden. Aus diesen würden sich zwar etwas höhere Anforderungen an das Eigenkapital ergeben, aber auch ein wesentlich geringerer Personal- und System-

Fußnoten

1) Für eine detaillierte Darstellung siehe Deutsche Bundesbank (2019): Monatsbericht Juni 2019.

2) Die Basel-III-Reformen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) wurden in zwei großen Paketen verabschiedet: (1) Im Jahr 2010 wurden Mindeststandards für die Qualität und die Quantität von Eigenkapital (einschließlich Kapitalpuffer), eine Leverage Ratio und neue Liquiditätsstandards eingeführt und europäisch in der EU-Eigenmittelrichtlinie (CRD) und EU-Eigenkapitalverordnung (CRR) umgesetzt. (2) 2017 folgte dann in einem zweiten Schritt die Finalisierung des Basel-III-Reformpakets. Hier wurden vor allem die Verfahren zur Ermittlung der risikogewichteten Aktiva (RWA) überarbeitet. Die europäische Umsetzung durch entsprechende Änderungen der CRR und CRD steht nun an.

3) Vgl. Basel Committee on Banking Supervision: An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements. Bank for International Settlements, 2010 und Ingo Fender/Ulf Lewrick, Adding it all up: The macroeconomic impact of Basel III and outstanding reform issues. BIS Working Papers No 591, 2016.

4) Vgl. Macroeconomic Assessment Group: Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements. Bank for International Settlements, 2010.

5) Für einen Überblick siehe Anjan V. Thakor, Bank Capital and Financial Stability. An Economic Trade-Off or a Faustian Bargain?, in: Annual Review of Financial Economics 6 (2014), H. 1, S. 185–223.