

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/10974, 17/11474, 17/13524 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2012/.../EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. .../2012 über die Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Als Reaktion auf die Finanzkrise hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht neue Eigenkapital- und Liquiditätsstandards für Kreditinstitute – Basel III – vorgeschlagen. Die Europäische Union übernimmt diese Regelungen weitestgehend in einem Gesetzgebungspaket, das aus einer Richtlinie (Capital Requirements Directive IV – CRD IV) und einer Verordnung besteht (Capital Requirements Regulation – CRR). Mit dem CRD IV-Umsetzungsgesetz wird die Richtlinie in das deutsche Kreditwesengesetz umgesetzt und es werden Änderungen aufgrund der unmittelbar geltenden Verordnung vorgenommen.

In der Finanzkrise wurde deutlich, wie hoch die Verschuldungshebel sind und wie dünn die Kapitaldecke des Bankensystems ist. Die Folge ist eine hohe Anfälligkeit des Systems. Es zeigte sich außerdem, dass Kreditinstitute ihre Liquidität in der Krise nicht mehr sicherstellen konnten. Hochliquide Märkte trockneten zeitweise aus, sodass Kreditinstitute ihre Aktiva nicht mehr veräußern konnten. Da bisherige Refinanzierungsquellen versiegt, konnten Kreditinstitute ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht mehr erneuern. Teile der bisherigen Regulierung wirkten außerdem prozyklisch und verschärften die Krise weiter.

Stärkung der Eigenkapitalbasis

Durch die Umsetzung der neuen Eigenkapital- und Liquiditätsstandards wird die Krisenfestigkeit des Bankensystems gestärkt. Der erste zentrale Ansatz von Basel III besteht in der Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Durch höhere Eigenkapitalanforderungen wird die Fähigkeit der Banken verbessert, auftretende Verluste auszugleichen. Die Stärkung der Eigenkapitalbasis erfolgt zum einen durch eine Erhöhung des vorzuhaltenden Eigenkapitals. Über eine Mindesteigenkapitalquote über 8 Prozent hinaus müssen die Kreditinstitute einen

zusätzlichen Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 Prozent aufbauen. Daneben sind weitere Kapitalpuffer zur Abfederung verschiedener Risiken vorgesehen. Eine Neuerung von Basel III stellt insbesondere die Einführung eines antizyklischen Kapitalpuffers dar. Zusätzlich muss das Eigenkapital strengeren Qualitätskriterien genügen. Das erforderliche Kernkapital muss vor allem dauerhaft bereitgestellt sein und muss uneingeschränkt an Verlusten teilnehmen. Schließlich werden die Risikogewichte für bestimmte Forderungsklassen, insbesondere im Handelsbereich und für Forderungen gegenüber großen Finanzinstituten, angehoben. Der Baseler Ansatz setzt damit unverändert auf eine risikogewichtete Eigenkapitalregulierung. Anhand einer möglichst präzisen Abschätzung der Risiken einzelner Aktiva und geeigneter Risikogewichte durch die Banken wird das zur Abdeckung erforderliche Eigenkapital eines Kreditinstituts ermittelt. Die Risikogewichte wurden dabei laufend verfeinert und präzisiert. Die von den Kreditinstituten selbst entwickelten internen Modelle zur Bestimmung der Risikogewichte und auch die externen Modelle von Rating-Agenturen konnten in Krisensituationen die tatsächlichen Risiken allerdings nur unvollständig abbilden. Insbesondere bei Handelsgeschäften haben bankinterne Modelle die tatsächlich aufgetretenen Verluste um ein Vielfaches unterschätzt. Aufgrund der Komplexität des detaillierten Regelwerks besteht zudem die Gefahr der Manipulation der Risikogewichtung.

Der Baseler Ausschuss hat angesichts der offenbar gewordenen Defizite der risikogewichteten Eigenkapitalregulierung die Einführung einer Leverage Ratio empfohlen, durch die das Modellrisiko verringert werden kann. Die Leverage Ratio setzt die Verschuldung eines Kreditinstituts zu seiner ungewichteten Bilanzsumme ins Verhältnis. Sie ist somit immun gegen Risikofehleinschätzungen und Manipulationen der Risikogewichte und stellt eine solide Kennziffer zur Vermeidung einer exzessiven Verschuldung eines Kreditinstituts dar. Die Leverage Ratio muss dabei nach dem spezifischen Risikogehalt verschiedener Geschäftsmodelle differenziert werden. Das europäische Gesetzgebungspaket zur Umsetzung von Basel III sieht allerdings keine verbindliche Regelung der Leverage Ratio vor. Die Entscheidung über die Einführung einer Leverage Ratio ab dem Jahr 2018 wurde auf das Jahr 2017 vertagt und soll dann auf der Basis eines Berichts der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) getroffen werden.

Verbesserung der Liquidität

Der zweite zentrale Ansatz von Basel III besteht in der Einführung einer Liquiditätsregulierung, um die Zahlungsfähigkeit von Kreditinstituten auch unter Stressbedingungen zu erhalten. Die Kreditinstitute sollen künftig eine kurzfristige und eine mittelfristige Liquiditätskennziffer einhalten müssen. Die Liquidity Coverage Ratio (LCR) dient der Beurteilung der kurzfristigen Liquidität in krisenhaften Situationen. Dafür werden die Vermögenspositionen höchster Liquidität eines Kreditinstituts dem 30-tägigen Nettoliquiditätsbedarf gegenübergestellt. Die Kreditinstitute müssen einen kurzfristigen Liquiditätspuffer aufbauen, der ihre Zahlungsfähigkeit für 30 Tage gewährleistet. Die Net Stable Funding Ratio (NSFR) setzt dagegen die mittelfristig zur Verfügung stehenden Refinanzierungsmittel zu dem mittelfristig erforderlichen Refinanzierungsbedarf ins Verhältnis. Die NSFR soll den Handlungsbedarf anzeigen, sofern ein strukturelles Missverhältnis der Laufzeiten zwischen Aktiv- und Passivseite eines Kreditinstituts vorliegt.

Wie bei der Leverage Ratio so wurden auch bei den Liquiditätskennziffern die Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung und den Einführungszeitpunkt auf spätere Jahre verschoben. Die vollständige Anwendung der LCR kann zeitlich über das Jahr 2018 hinaus verzögert werden. Die NSFR wurde noch nicht in das europäische Regelwerk aufgenommen. Es ist deshalb offen, ob eine mittelfristige Liquiditätskennziffer überhaupt eingeführt wird.

Sowohl die höheren Eigenkapitalanforderungen als auch die neuen Liquiditätsanforderungen werden in einem schrittweisen Prozess eingeführt. Auf diese Weise kann eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung durch eine Kreditklemme infolge der strengeren Regulierungsvorgaben vermieden werden.

Verbesserung der Corporate Governance

Der dritte Ansatz zur Stabilisierung des Bankensystems besteht in einer Erhöhung der Offenlegungspflichten der Kreditinstitute und in einer Verbesserung der Corporate Governance.

Vor allem durch eine Absenkung der Meldeschwelle für Millionenkredite und eine Ausweitung des Kreditbegriffs wird die Analyse des Kreditportfolios durch die Aufsicht erleichtert und eine genauere Identifizierung von Risikokonzentrationen im Bankensektor ermöglicht.

Einen wichtigen Stellenwert nehmen die neuen Vergütungsregelungen ein. Durch die Begrenzung der variablen Vergütung der Bankmanager werden Anreizsysteme eingeschränkt, die zu spekulativem Verhalten und zum Eingehen unvertretbarer Risiken führen. Die variable Vergütung darf künftig maximal 100 Prozent der fixen Vergütung betragen. Allerdings haben die Anteilseigner die Möglichkeit, eine höhere variable Vergütung von maximal 200 Prozent der fixen Vergütung durch einen Beschluss der Hauptversammlung zu billigen. Durch die Verlagerung der Entscheidungsbefugnis auf die Hauptversammlung bzw. entsprechende Gremien werden allerdings ausschließlich die Eigentümerinteressen berücksichtigt. Eine Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf den Aufsichtsrat würde dagegen den Grundsätzen der Mitbestimmung besser entsprechen und neben der Eigentümer- auch die Arbeitnehmerseite einbeziehen.

Durch strengere Vorgaben für institutsinterne Kontrollen und Entscheidungsprozesse wird das Risikomanagement der Kreditinstitute verbessert. Die Kontrollfunktion der Aufsichtsorgane wird durch eine Begrenzung der individuellen Höchstanzahl von Aufsichtsmandaten und die Verpflichtung zur Bildung von Ausschüssen gestärkt. Die neuen Regeln der Corporate Governance werden in dem vorgelegten Gesetz aber nicht nur, wie in der europäischen Richtlinie vorgesehen, für Kreditinstitute vorgeschrieben, die aufgrund des Umfangs und der Komplexität der Tätigkeiten als „bedeutend“ einzustufen sind. Insbesondere die Anwendung der Mandatsbegrenzung auf nicht systemrelevante Kreditinstitute schränkt die Möglichkeiten der Mandatswahrnehmung in arbeitsteilig organisierten Verbundgruppen ein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich auf europäischer Ebene sowie im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht konsequent für eine Stärkung des bilanziellen Eigenkapitals der Institute durch eine verbindliche Schuldenbremse für Banken (Leverage Ratio) in Säule 1 der Eigenkapitalanforderungen einzusetzen. Bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse sollte durch eine Staffelung der geforderten Quoten der unterschiedliche Risikogehalt der Geschäftsmodelle der Banken berücksichtigt werden;
2. sich auf europäischer Ebene sowie im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht konsequent für verbindliche Liquiditätskennziffern für Kreditinstitute einzusetzen. Die kurzfristige Liquidity Coverage Ratio sollte bis zum Jahr 2018 vollständig eingeführt werden. Außerdem sollte eine mittelfristige Net Stable Funding Ratio verbindlich vorgegeben werden;
3. die Entscheidungsbefugnis, eine höhere variable Vergütung durch Beschluss zu billigen, dem Aufsichtsrat zu übertragen;

4. die Begrenzung der Höchstanzahl von Aufsichtsmandaten und die Verpflichtung zur Bildung von Ausschüssen bei Aufsichtsorganen auf Kreditinstitute zu beschränken, die aufgrund des Umfangs und der Komplexität der Tätigkeiten als „bedeutend“ einzustufen sind.

Berlin, den 15. Mai 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion