

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Laura von Daniels

Letzte Ausfahrt Basel

Zum Stand der Bankenregulierung in den USA und
der EU zehn Jahre nach der globalen Finanzkrise

S 12
Juli 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Internationale Bankenregulierung nach der Krise
8	Zielkonflikte in der Bankenregulierung
10	Rückblick auf den bisherigen Basel-III-Prozess
12	Umsetzung in den USA
15	Das Verbot des Eigenhandels (Volcker Rule)
16	Die Einführung der Basel-III-Instrumente
16	Eigenkapitalregeln
18	Bemessung der Ausfallrisiken
20	Die Leverage Ratio
20	Reduzierung von Liquiditätsrisiken
22	Umsetzung in der EU
23	Neue Anforderungen an das Eigenkapital
24	Zusätzliche Kapitalpuffer bei den Großbanken
25	Die Debatte um Risk Floors
25	Die Einführung der Leverage Ratio
26	Die neuen Liquiditätsziele
26	Besonderheiten bei der Umsetzung in Großbritannien
29	Ergebnisse und Ausblick
32	Anhang
32	Abkürzungen
32	Hauptinstrumente der Bankenregulierung bei Basel III
32	<i>Risikogewichtete Eigenkapitalquote</i>
33	<i>Kapitalpuffer</i>
33	<i>Bankinterne Risikomodelle</i>
34	<i>Risk Floors</i>
35	<i>Leverage Ratio</i>
36	<i>Liquiditätskennziffern</i>
37	<i>Strengere Anforderungen an die größten Banken (G-SIBs)</i>

*Dr. Laura von Daniels ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe Amerika*

Letzte Ausfahrt Basel

Zum Stand der Bankenregulierung in den USA und der EU zehn Jahre nach der globalen Finanzkrise

Nach fast einem Jahrzehnt Finanzmarktstabilisierung droht eine Rückkehr zu Doppelstandards und falschen Anreizen für global aktive Banken. Bis heute kämpft die EU mit den Auswirkungen der globalen Finanzkrise, die 2007 mit der US-Immobilienkrise begann und die bisher schlimmsten finanziellen Turbulenzen seit den 1920er Jahren verursachte. Manche Mitgliedsländer der EU tragen noch immer schwer an der durch Bankenrettungen drastisch gestiegenen öffentlichen Verschuldung, dem Einbruch des wirtschaftlichen Wachstums und einer erhöhten Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Europäerinnen und Europäern. Noch unter dem Eindruck der Krise waren sich die führenden Industrienationen (G20) bei ihrem Gipfeltreffen im September 2009 in Pittsburgh schnell einig geworden, dass eine umfassendere und einheitlichere Regulierung der Banken und anderer systemrelevanter Finanzmarktakteure notwendig ist. Zehn Jahre nach Ausbruch der globalen Finanzkrise steht jedoch die internationale Kooperation bei der Bankenregulierung erneut auf dem Spiel. Das liegt zum einen am Gebaren der US-Regierung unter Donald Trump, der mit einer Deregulierungsagenda angetreten ist. Zum anderen hat die EU über Jahre internationale Regeln blockiert, um die angeschlagenen Banken der Eurozone zu entlasten. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und politischer Spannungen zwischen den USA und der EU wäre ein Kompromiss bei den Eigenkapitalregeln für Banken ein positives Zeichen. Dennoch muss Brüssel darauf achten, dass der Preis eines Übereinkommens mit Washington keinen Rückschritt bei der Stabilisierung globaler Finanzmärkte bewirkt – dann nämlich, wenn den Großbanken wieder Anreize gesetzt werden, höhere Risiken einzugehen.

Für die gemeinsame Arbeit an neuen Standards für die Finanzmärkte konnten die G20-Regierungen nach Pittsburgh auf den bereits 1974 gegründeten Baseler Ausschuss für Bankenregulierung zurückgreifen. Dort entwerfen Vertreter der nationalen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden miteinander Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für die Banken. Mit der Einigung auf Basel III im Dezember 2010 begann ein mehrstufiger Reformprozess. Entlang des beschlossenen »Fahrplans« übertrugen die Mitgliedsländer seitdem Schritt für

Schritt die neuen Bestimmungen in nationales Recht. Der Ausschuss kann die Regeln anpassen und strittige Fragen auf später verschieben. Ein Hauptstreitpunkt zwischen den beiden größten Bankenzentren, den USA und der EU, bleibt die Risikoberechnung anhand bankinterner Modelle. Misslingt die Verständigung auf gemeinsame Bestimmungen für die Risikoberechnung, ist das gesamte Regelwerk gefährdet. Vereinbaren USA und EU jedoch Standards, die abermals zu viel Spielraum für nationale Auslegung lassen, untergräbt das die Effektivität des Baseler Vertragswerks.

Mit Donald Trump als neuem US-Präsidenten haben sich die Vorzeichen für eine international abgestimmte Regulierung der Finanzmärkte umgekehrt. Einzelne Spitzenpolitiker in den USA haben bereits lautstark kritisiert, der Baseler Bankenausschuss schränke mit seinen Regeln die Souveränität Washingtons zu sehr ein. Denkbar ist zudem, dass Großbritannien sich in den nächsten Jahren aus der internationalen Kooperation bei der Finanzmarktregulierung zurückzieht. Im letzten Jahrzehnt hat Großbritannien neben den USA eine tragende Rolle als Hüter von Stabilität und Transparenz eingenommen. Dass dies so bleiben wird, ist nach der Brexit-Entscheidung alles andere als gesichert.

Daraus ergibt sich für die EU die Frage, welche Rolle sie in der Bankenregulierung spielen will. Wird in der gegenwärtigen Unsicherheit nun ausgerechnet die Europäische Kommission zur Bewahrerin der Finanzmarktstabilität, nachdem sie zuletzt der Umsetzung strengerer Regeln für die Banken eher im Wege stand? Zweifel sind angebracht, doch wenn die Kommission die Verantwortung für stabile Finanzmärkte tatsächlich annimmt, sollte sie sich auf drei Ziele konzentrieren.

Erstens sollte sie ihren Streit mit den USA über die regulatorische Begrenzung bankinterner Risikomodelle beilegen und 2017, das Jahr der deutschen G20-Präsidentschaft, für den Abschluss dieses noch offenen Kapitels von Basel III nutzen. Dabei muss die Europäische Kommission die Gefahren einer von den Banken geforderten »flexibleren« Risikobewertung im Blick behalten. Derzeit steht ein Kompromiss im Raum, der europäischen Banken erlauben würde, die Risiken ihrer Kreditvergabe anhand bankinterner Modelle bis zu 25 Prozent niedriger zu bewerten als nach Standardmodellen. In den USA sind die Banken seit der Krise an die Baseler Standardmodelle gebunden. Genau deren Flexibilisierung aber verlangt die US-Regierung im Baseler Ausschuss nun auf Druck der großen Banken. Die Kommission muss genau abwägen, welche Risiken auf das europäische Finanz-

system zukommen, vor allem wenn die besonders großen Banken wieder mehr Freiheiten erhalten.

Zweitens sollte die Kommission die ungewichtete Eigenkapitalquote (Leverage Ratio), wie laut Basel III vorgesehen, ab 2019 für die Banken verpflichtend machen. Demnach würden Banken künftig bestraft, wenn ihr Eigenkapital unter einen Anteil von 3 Prozent an der Gesamtbilanz fällt. Gemäß Basel III sollte die Kommission außerdem ab 2019 für die systemrelevanten Großbanken eine höhere Leverage Ratio von 6 Prozent einführen. Um die Eigenkapitalausstattung nachhaltig zu verbessern, muss die Kommission auch den Abbau notleidender Kredite (Non-Performing Loans, NPL) vorantreiben, die EU-weit über 1000 Milliarden Euro oder 7 Prozent des Bruttoinlandprodukts ausmachen. Notleidende Kredite deuten auf künftige Verluste und damit einhergehende Eigenkapitaleinbußen hin. Gelingt es ihr, dieses seit der Eurokrise schwelende Problem zu lösen, würde die Kommission nicht nur die Stabilität des eigenen Finanzmarktes erhöhen, sondern auch ihr Ansehen als relevante Akteurin im internationalen Finanzsystem. Wenn sie die Leverage Ratio strikt umsetzt, könnte die Kommission außerdem die Brexit-Verhandlungen mit Großbritannien vereinfachen, da beide Seiten auf den gleichen internationalen Standard zurückgreifen könnten. Im besten Falle sollte die EU von Großbritanniens Erfahrungen mit einer flexiblen Leverage Ratio lernen und gemeinsam an einer Eigenkapitalquote arbeiten, mit der sich noch besser auf im gesamten Finanzsystem entstehende Risiken (macroprudential risks) reagieren lässt.

Drittens sollte die Kommission die Banken weiter dazu drängen, die neuen Liquiditätsstandards (Liquidity Coverage Ratio, Net Stable Funding Ratio) zu erfüllen. Dazu sind bereits wichtige Schritte getan und die europäischen Banken haben die vorläufigen Ziele mittlerweile weitgehend erreicht. Noch längst nicht alle Banken aber werden heute schon den Anforderungen gerecht, die ab 2019 gelten sollen. Die Kapitallücke dieser Banken ist nicht zu unterschätzen. Es war vor allem der Mangel an liquidem Kapital bei den Finanzinstituten, den die G20-Länder nach der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers 2008 als Hauptursache für die schnelle Ausbreitung der Krise sahen.

Internationale Bankenregulierung nach der Krise

Angesichts der globalen Finanzkrise waren sich die Regierungen der führenden Industrieländer (G20) bei ihrem Treffen in Pittsburgh im September 2009 einig, dass mehr internationale Regulierung notwendig ist, um die Stabilität global vernetzter Finanzmärkte zu erhöhen. Da vor allem weltweit handelnde und vernetzte Großbanken im Zentrum der Krise standen, befassten sich die G20-Regierungen als erstes mit Instrumenten, die dazu geeignet sind, besonders risikoreiche Geschäfte dieser Institute zu reduzieren.¹ Dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht fiel die Aufgabe zu, alte Regeln auf den Prüfstand zu stellen, neue Mindeststandards auszuarbeiten und diese in ein verbindliches, wenn auch nicht völkerrechtlich bindendes Rahmenwerk zu gießen.² Mit dem Dritten Baseler Abkommen zur Bankenregulierung (Basel III) gingen die Industrieländer einen wichtigen Schritt in Richtung einheitlicher Regeln für die Banken (Level Playing Field).

Basel III zwang vor allem die global tätigen Großbanken, ihre Eigenkapitalunterlegung zu erhöhen (siehe Anhang, S. 32f). Nach Ausbruch der Krise 2007 ließ sich nicht länger darüber hinwegsehen, dass die Mindestkapitalanforderungen, die erst 2004 im Basel-II-Abkommen vereinbart worden waren, die Banken nicht daran gehindert hatten, ihre Bilanzrisiken in die Höhe zu treiben.³ Zum einen hatten die Regulierungsbehörden den Überblick über das Ausmaß der Risiken aus nichtbilanzierten Finanzgeschäften der Banken verloren. Zum anderen hatten Behörden und auch die

Politik unterschätzt, welche Risiken von bestimmten Unternehmen ausgingen, die auf dem Finanzmarkt ohne Banklizenz aktiv waren.⁴ Seit 2011 gelten strenge Maßstäbe für die rund 30 weltweit vernetzten Institute, die das beim Pittsburgher Gipfel ins Leben gerufene Financial Stability Board (FSB) jährlich als global systemrelevant (Global Systemically Important Banks, G-SIBs) einstuft. Darüber hinaus beschlossen die G20 in Pittsburgh, die kleine Gruppe der acht größten und global am stärksten vernetzten Banken und nichtbanklichen Finanzierer strikter zu überwachen und stärker zu regulieren als andere. Damit sollte verhindert werden, dass erneut einzelne Institute, die als »too big to fail« betrachtet werden, in eine Krise geraten, die sich auf das gesamte Finanzsystem ausbreitet.

Das zweite Ziel des Baseler Ausschusses lag darin, die Liquidität der Banken zu verbessern (siehe Anhang, S. 33, 36f). Unmittelbar nach der Pleite von Lehman Brothers im Herbst 2008 konnten selbst Finanzinstitute, die grundsätzlich sicheres Eigenkapital vorhielten, nicht genug *liquides* Kapital aufbringen, um kurzfristige Kosten zu decken.⁵ Weil das gesamte Finanzsystem zusammenzubrechen drohte, gewährten zahlreiche Länder den Banken Notkredite in Milliardenhöhe (Bailouts). Regierungen entschieden sich dazu, private Kreditinstitute teilweise oder sogar ganz unter staatliche Kontrolle zu stellen.⁶ In allen Fällen schnellten

1 Stormy-Annika Mildner/Daniela Schwarzer, *Taming the Financial Beast: A Status Report of Financial Regulatory Reform in the United States and the European Union*, Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), 2011 (AICGS Policy Report Nr. 47).

2 Dem Baseler Bankenausschuss gehören heute 47 Vertreterinnen und Vertreter der Regulierungs- und Aufsichtsbehörden aus 26 Mitgliedsländern und der Europäischen Union an. Repräsentiert sind neben den zehn führenden Industrienationen (G10) auch Argentinien, Korea, Australien, Luxemburg, Mexiko, Brasilien, Russland, China, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Hongkong, Spanien, Indien, Indonesien und die Türkei.

3 Anat Admati/Martin Hellwig, *The Bankers' New Clothes. What's Wrong with Banking and What to Do About It*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.

4 James R. Barth/Gerard Caprio/Ross Levine, *Guardians of Finance. Making Regulators Work for Us*, Cambridge, MA: MIT Press, 2012.

5 Markus K. Brunnermeier, »Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 23 (2009) 1, S. 77–100; Markus Brunnermeier/Andrew Crockett/Charles Goodhart/Avinash D. Persaud/Hyun Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, Genf/London: International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB)/Centre for Economic Policy Research (CEPR), Juni 2009.

6 Eine Übersicht über die Varianz der Bankenrettungen nach der globalen Finanzkrise geben u.a. Cornelia Woll, *The Power of Inaction. Bank Bailouts in Comparison*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014; Luc Laeven/Fabián Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), Juni 2010 (Working Paper Nr. 10/146); dies., *Systemic Banking Crises Database: An Update*, Washington, D.C.: IMF, Juni 2012 (Working Paper Nr. 12/163).

die Folgekosten für die öffentlichen Haushalte in die Höhe, verbunden mit einem drastischen Anstieg der Staatsausgaben in den Industrieländern.⁷ Nicht nur mit wirtschaftlichen, auch mit hohen politischen Kosten der Krise hatten die Regierungen zu kämpfen, etwa in Form verlorener Wahlen oder des Aufstiegs populistischer Parteien.⁸ Forderungen nach besserer Regulierung besonders risikoreicher Geschäfte und einer besseren Liquiditätsversorgung rückten daher schnell auf die politische Agenda der größten Industrieländer.

Zielkonflikte in der Bankenregulierung

Den G20-Staaten war klar, dass neue globale Regeln unumgänglich geworden waren. Die Umsetzung gleicher Regulierungsstandards hing allerdings von politischen Entscheidungen auf internationaler Ebene ab.⁹ Dazu waren und sind bis heute Kompromisse zwischen Regierungen notwendig, die unter anderem die Interessen verschiedener, miteinander konkurrierender Banken und ganzer Finanzplätze wie New York, London oder Frankfurt vertreten. Grundsätzlich gerät jede Regierung bei der Umsetzung internationaler Finanzmarktregeln in einen Zielkonflikt, der nur schwer aufzulösen ist. Auf der einen Seite muss sie im Interesse der Allgemeinheit die Stabilität des eigenen Finanzsystems gewährleisten, weil davon die Finanzierung der Unternehmen und der sonstigen Wirtschaftsprozesse im eigenen Land abhängt. Zu diesem Zweck muss die Regierung sicherstellen, dass mögliche Überträger von Finanzmarktrisiken ausreichend reguliert sind. Ein vielzitiertes Beispiel ist der Zusammenbruch der Kölner Herstatt Bank 1974, der für Finanzmarkturbulenzen bis in die USA sorgte. Neben Banken in Deutschland waren vor allem Geschäftspartner von

Herstatt in New York und London unter Druck geraten. Auf beiden Seiten des Atlantiks hatten Investoren eine Regulierungslücke bei Geschäften mit Währungen für sich genutzt. Die Risiken waren weitgehend unterschätzt worden. Die Herstatt-Krise bewirkte bei Regierungen weltweit ein Umdenken und führte letztlich zur Gründung des Baseler Ausschusses 1974. Das Beispiel illustriert, wie der Druck auf Regierungen steigt, nach internationalen Lösungen für ein Stabilitätsproblem zu suchen, sobald das auf dem Wege nationaler Gesetzgebung nicht mehr möglich ist.

Auf der anderen Seite kann mehr internationale Regulierung aber auch Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Banken und Finanzinstitute erzeugen. Dieser Zielkonflikt zeigt sich am Beispiel der Bankenregulierung im Baseler Ausschuss. Erst durch den Schock der Finanzkrise, die sich 2007 von den USA in globale Märkte hinein ausbreitete, entstand in der Gruppe der G20-Staaten ein gemeinsames Stabilitätsinteresse. Dies veranlasste die Regierungen dazu, ein neues Regelwerk für die Banken zu erarbeiten, das grobe Mängel des vorangegangenen Baseler Abkommens beheben sollte. Seit dem Abschluss von Basel III im Dezember 2010 wächst jedoch erneut der politische Druck auf den Bankenausschuss, die Auswirkungen der neuen Regeln auf die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Banken und Finanzunternehmen zu überprüfen.

Während der letzten Jahre haben allen voran die Europäische Kommission sowie die Vertreterinnen und Vertreter einzelner EU-Mitgliedsländer Kritik an den Baseler Regeln geübt. In den neuen Auflagen sahen sie zunehmend ein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Banken. Die Kritik konzentrierte sich in erster Linie darauf, dass die Eigenkapitalanforderungen abermals erhöht wurden, weil neue Bestimmungen zur Risikoberechnung der Bankaktivitäten dies verlangten. Nach der globalen Finanzkrise waren hingegen die USA die treibende Kraft hinter der Regulierung der Finanzmärkte. Großbritannien, dessen Finanzsystem dem der USA ähnelt, verfolgt bisher weitgehend den neuen US-Ansatz der Regulierung. Seit aber Donald Trump sein Amt als US-Präsident angetreten hat, rechnen zahlreiche Finanzexperten mit einer Zeitenwende nicht nur in der US-Gesetzgebung, sondern auch in der internationalen Finanzmarktregulierung. Per Executive Order lässt der neue Präsident bereits die Finanzmarktgesetzgebung überprüfen, die unter Obama eingeführt wurde und deren Herzstück das Dodd-Frank-Gesetz bildet. Schon ein Abbau von Dodd-Frank hätte mittelbare Auswir-

⁷ Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

⁸ Stefanie Walter, *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustments*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Mark Copelovitch/Jeffrey Frieden/Stefanie Walter, »The Political Economy of the Euro Crisis«, in: *Comparative Political Studies*, 49 (2016) 7, S. 811–840.

⁹ Über die Vorteile globaler Regulierungsansätze gibt es allerdings geteilte Meinungen. Kritiker verweisen auf die grundsätzliche Gefahr, dass globale Regeln zu einer Einigung auf »kleine gemeinsame Nenner« verleiten. Vgl. Heribert Dieter, *Die Vorzüge selektiver Globalisierung. Zum unterschätzten Nutzen balkanisierter Finanzmärkte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2015 (SWP-Studie 9/2015).

Tabelle 1
Fahrplan gemäß Basel-III-Abkommen

			2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Säule 1	Eigenkapital	Mindestanforderung an hartes Kernkapital (CET 1)	3,5%	4%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	
		Kapitalerhaltungspuffer				0,625%	1,25%	1,875%	2,5%	
		Kernkapital (CET 1 +weiches Kernkapital)	4,5%	5,5%	6%	6%	6%	6%	6%	
		Mindestanforderung für Gesamtkapital		8%	8%	8%	8%	8%	8%	
		Mindestanforderung für Gesamtkapital + Kapitalerhaltungspuffer		8%	8%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%	
		antizyklischer Kapitalpuffer (zusätzliches hartes Kernkapital: 0-2,5%)	abhängig von der Entwicklung des Kreditwachstums und möglicher Systemrisiken							
		G-SIB-Aufschlag (zusätzlicher Kapitalpuffer CET 1)	1-2,5%							
	Gesamtkapitalanforderung TLAC (für GSIB)								16%	
	Risikoerfassung	Verbriefungen, Handelsbuch, Kontrahentenrisiko, Engagements gegenüber zentralen Gegenparteien	neue Regeln ursprünglich vorgesehen bis Ende 2016, derzeit noch keine Einigung, Streit über Risk Floors (Untergrenzen) für bankinterne Risikomodelle							
	Höchstverschuldung	Leverage Ratio (ungewichtete Eigenkapitalquote) von 3%	Beobachtung	Beobachtung mit Offenlegung			Integration in Säule 1			
zusätzliche Anforderung TLAC									6%	
Säule 2	Risikomanagement und Bankenaufsicht	Verantwortung von Führungspersonen, Risikomanagement, Erfassung außerbilanzlicher Positionen und Verbriefungsgeschäfte, Vergütung, Stresstests	schrittweise Einführung seit 2010							
Säule 3	Marktdisziplin	neue Offenlegungsvorschriften für Verbriefungspositionen, Behandlung von Risikokonzentration und außerbilanzliche Positionen, strengere Regeln für Bestandteile des regulatorischen Eigenkapitals	schrittweise Einführung seit 2010							
Liquidität	Mindestliquiditätsquote (LCR), kurzfristig			60%	70%	80%	90%	100%		
	Strukturelle Liquiditätsquote (NSFR), langfristig							100%		

*Umsetzung jeweils zum 1. Januar.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (2017).

kungen auf das internationale Finanzsystem. Noch größer wäre die destabilisierende Wirkung, wenn sich die USA aus internationalen Vereinbarungen zur Stabilisierung der Finanzmärkte zurückzögen. Einzelne Kongressabgeordnete wie etwa der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Finanzfragen im Repräsentantenhaus, Patrick McHenry, fordern mittlerweile, die internationale Kooperation bei der Finanzmarktregulierung einzustellen, da Abkommen wie Basel den Bürgerinnen und Bürgern der USA geschadet hätten.¹⁰ Macht die US-Regierung damit ernst, stünde das bisher weitreichendste internationale Abkommen zur Finanzmarktregulierung auf dem Spiel.

Rückblick auf den bisherigen Basel-III-Prozess

Im Dezember 2010 verständigten sich die Mitglieder des Baseler Bankenausschusses auf eine vorläufige Fassung des Basel-III-Abkommens.¹¹ Dem Charakter nach ist Basel III ein Rahmenwerk, nach dem die 27 Mitgliedsregierungen die gemeinsam getroffenen Vereinbarungen zur Bankenregulierung in nationales Recht umwandeln sollen. Beim Baseler Abkommen handelt es sich nicht um bindendes Völkerrecht, sondern um sogenanntes Soft Law.¹² Die Mitgliedsländer einigten sich darauf, die Vereinbarungen bis 2019 vollständig zu erfüllen (siehe Tabelle 1, S. 9). Darüber hinaus verabredeten sie Zwischenziele und weitere Fristen für Ausformulierung und Umsetzung konkreter Regeln. Sobald die Bestimmungen des Abkommens schrittweise in nationales Recht der Mitgliedstaaten überführt wurden, prüft der Baseler Ausschuss in umfassenden Studien, wie effektiv die Maßnahmen waren. Regierungen haben die Möglichkeit, bestimm-

te Regeln auf Basis der Studienergebnisse erneut im Baseler Ausschuss zu diskutieren. Der Bankenausschuss kann die Regeln daraufhin anpassen. Zwar gilt generell das Konsensprinzip, doch in der Praxis bedeutet dies einhellige Zustimmung minus einer Stimme, so dass nicht mehr als ein Land einen Beschluss grundlegend ablehnen darf.¹³ Das letzte Wort hat das übergeordnete Kontrollorgan (Group of Governors and Heads of Supervision, GHOS). Es besteht aus Gouverneuren der Notenbanken und Leitern der Bankenaufsichtsbehörden der Mitgliedsländer. Dort hat jedes Mitglied ein Vetorecht.¹⁴ Mit der sukzessiven, zuweilen mühsamen Umsetzung des Baseler Regelwerks schützen die Regierungen der Mitgliedstaaten deren Banken vor plötzlichen negativen Konsequenzen neuer Regulierung. Gleichzeitig verhindern sie damit, dass die Banken auf neue Regulierung mit abrupten Einschränkungen bei der Kreditvergabe an Unternehmen und Individuen reagieren.

Schon im Vorgängerabkommen (Basel II) hatten sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, die Bankenregulierung gemäß einem Modell umzusetzen, das auf drei Säulen basiert. In der ersten Säule fasst der Ausschuss alle Maßnahmen zusammen, die auf Mindestkapitalanforderungen an international tätige Banken abzielen. Verstößen die Banken gegen diese Auflagen, können die Regulierungsbehörden Strafen verhängen. Mögliche Sanktionen wären zum Beispiel ein Verbot, Dividenden an Aktionäre auszuschütten, eine Beschränkung der Bonuszahlungen an Bankmanager oder gar ein Entzug der Banklizenz. Die zweite Säule umfasst einheitliche Vereinbarungen zur Bankenaufsicht und Überwachungsprozesse. In der dritten Säule geht es um Regeln der Offenlegung von Bankgeschäften. Damit soll die Transparenz erhöht werden, so dass bessere Kontrolle durch Märkte möglich wird. In Tabelle 1 (S. 9) werden die wichtigsten Regulierungsziele unter den drei Säulen beschrieben. Die Fristen geben den aktuellen Stand an. In der Vergangenheit wurden jedoch häufiger Termine für die Umsetzung verschoben. Verzögert sich diese in einem Land oder einem Rechtsraum, folgen keine direkten Konsequenzen für die Mitgliedsländer. Allerdings wurden Verstöße gegen die Auflagen in den regelmäßig erscheinenden Evaluierungsberichten doku-

¹⁰ Patrick McHenry, »An Open Letter to the Honorable Janet L. Yellen, Chair, Board of Governors of the Federal Reserve System«, 31.1.2017, bereitgestellt durch Financial Times, <<https://ftalphaville-cdn.ft.com/wp-content/uploads/2017/02/02104940/McHenry-letter-to-Yellen.pdf>> (Zugriff am 7.4.2017).

¹¹ Formal betrachtet, besteht Basel III aus zwei Regelwerken: dem Abkommen über die Verbesserung der Stabilität der Banken und des Bankensystems und dem Abkommen über Liquiditätsstandards. Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, Basel: Bank for International Settlements, Dezember 2010 (überarbeitete Fassung: Juni 2011); dass. (Hg.), *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring*, Basel: Bank for International Settlements, Dezember 2010.

¹² Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System. Rule Making in the 21st Century*, New York: Cambridge University Press, 2012.

¹³ Yasmin Osman, »Wie funktioniert der mächtige Bankenregulierer?«, in: *Handelsblatt Online*, 3.2.2017 (Zugriff am 6.4.2017).

¹⁴ Charles Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years, 1974–1997*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2011.

Tabelle 2
Bisherige Umsetzung von Kernbereichen des Basel-III-Abkommens

	Gruppe-1-Banken	Davon G-SIBs	Gruppe-2-Banken
<i>Eigenkapital</i>			
hartes Kernkapital (CET 1) in %	11,8	11,8	13,4
Rückstand gegenüber Richtgröße in Milliarden Euro, gültig ab 2019:			
zusätzliches Kernkapital (Additional Tier 1)	1,4	0	1,0
Ergänzungskapital (Tier 2)	3,4	0,9	4,0
Summe	4,8	0,9	5,0
<i>Risikoberechnung</i>	neue Regeln ursprünglich vorgesehen bis Ende 2016, bisher keine abschließende Einigung		
<i>Leverage Ratio in %</i>	5,6	5,6	5,6
<i>Liquiditätskennziffer</i>			
LCR in %	126,2	125,2	155,4
NSFR in %	114,0	116,4	114,9

G-SIBs bezeichnet hier nur acht der größten und global systemrelevanten Banken.

Zur Gruppe 1 zählen 100 große internationale Banken mit Tier-1-Kernkapital in Höhe von insgesamt über 3 Milliarden Euro.

Zur Gruppe 2 gehören 110 andere Banken, die der Baseler Ausschuss überprüft hat.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Basel Committee on Banking Supervision, Basel III Monitoring Report, Basel: Bank for International Settlements, Februar 2017 (Stand der Daten: Juni 2016).

mentiert, die jeweils von einer unabhängigen Kommission für jedes Mitgliedsland im Baseler Ausschuss erstellt werden.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die weltweiten Ergebnisse in zentralen Reformfeldern, der auf Daten des Baseler Ausschusses beruht. Betrachtet man die Gesamtheit der Banken, zeigt die Tabelle im Mittel beachtliche Regulierungserfolge an. Bei den Anforderungen an das harte Kernkapital übertreffen die Banken bereits die Vorgaben, beim weiteren Eigenkapital müssen sie noch nachlegen. Die bisherige Entwicklung lässt erwarten, dass sie den ab 2019 geltenden Anforderungen genügen werden. Auch bei einer weiteren Hauptkennziffer, der ungewichteten Eigenkapitalquote (Leverage Ratio), haben die Banken im Durchschnitt schon heute das Baseler Ziel von 3 Prozent erreicht. Das gleiche Bild bietet sich bei den Liquiditätszielen, das heißt der kurzfristigen Liquiditätskennzahl (Liquidity Coverage Ratio, LCR) und der strukturellen Liquiditätskennziffer (Net Stable Funding Ratio, NSFR). Die guten Durchschnittszahlen verdecken jedoch, dass noch längst nicht alle Banken, auch nicht alle global

systemrelevanten Finanzinstitute, die Baseler Vorgaben erfüllt haben. Und in einem zentralen Reformfeld, der Risikoberechnung auf Basis bankinterner Modelle (siehe Anhang, S. 33f), steht die Einigung auf Zielvorgaben noch aus.

Umsetzung in den USA

Die Obama-Administration reagierte im Sommer 2010 mit einem eigenen Finanzmarktgesetz, dem Dodd-Frank Act, auf die Immobilienkrise und die darauf folgende globale Finanzmarktkrise. Drei Jahre später begannen die USA damit, die in Basel festgeschriebenen neuen internationalen Regeln für Banken (Basel III) zu implementieren. Wie unter den G20-Staaten vereinbart, stand dabei eine verbesserte Aufsicht über die und Regulierung der großen, systemrelevanten Banken im Mittelpunkt. Die Obama-Regierung konzentrierte sich mit Hilfe des Kongresses darauf, die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen. Dazu behandelte sie zunächst die Gewinninteressen der US-Banken nachrangig. Schon mit der Ankündigung, den spekulativen Eigenhandel der Banken zu verbieten, sendete Obama ein deutliches Signal an die nach der Krise vorerst geschwächte Finanzbranche. Auch auf internationaler Ebene trieben die USA die Finanzmarktregulierung voran und unterstützten 2009 die Einrichtung des Financial Stability Board (FSB), das globale Entwicklungen verfolgen und auf mögliche Krisen und Ansteckungsgefahren hinweisen soll. Im Baseler Ausschuss setzten sich die Vertreterinnen und Vertreter der USA dafür ein, rasch ein neues Regelwerk zu schaffen, um global einheitliche Eigenkapital- und Liquiditätsstandards zu verankern und damit gleiche Wettbewerbschancen (Level Playing Field) zu schaffen.

Ein Blick auf die Höhe der tatsächlich erreichten Eigenkapitalquoten belegt den Erfolg der neuen Gesetze (siehe Grafik 2, S. 18, und Grafik 3, S. 19). Die US-Banken übertreffen die europäischen Konkurrenten sowohl bei der gewichteten Eigenkapitalquote (Eigenkapital im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva, auch RWA) als auch bei der ungewichteten Eigenkapitalquote (Leverage Ratio). Gleichzeitig brachen für die US-Banken kurz nach der Krise erneut Jahre mit fetten Gewinnen an. Geschadet haben die höheren regulatorischen Anforderungen den US-Banken jedenfalls nicht.

Präsident Trump hat Ende März 2017 angeordnet, die Finanzmarktregularien zu überprüfen. Die Folge könnte sein, dass die USA aus der internationalen Kooperation im Banken- und Finanzbereich aussteigen. Verbraucherinteressen könnten erneut in den Hintergrund gedrängt werden (siehe Tabelle 3, S. 13). Auf der anderen Seite kann auch ein Präsident, der

mit einer Deregulierungsagenda antritt, nicht einseitig Gesetze aus der Zeit seines Vorgängers aufweichen oder gar rückgängig machen. Finanzmarktregeln, die der US-Kongress erst vor einigen Jahren aufgestellt hat, kann nur er wieder ändern. Während im Abgeordnetenhaus eine einfache Mehrheit ausreichen würde, wäre für ein Finanzmarktgesetz, das die bisherige Regulierung zurückschraubt, im Senat eine qualifizierte Mehrheit (60 von 100 Stimmen) notwendig.

Die internationalen Standards der Bankenregulierung wurden in den USA ab 2010 auf zwei rechtlichen Wegen umgesetzt, über das Dodd-Frank-Gesetz¹⁵ und die US Basel III Final Rule.¹⁶ Im Juli 2010 verabschiedete der US-Kongress das Dodd-Frank-Gesetz, welches 15 Titel mit insgesamt 541 Artikeln umfasst. Beide Häuser stimmten dem Gesetz, dessen ausführlicher Titel »Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act« auch die Hauptadressaten nennt, mit großer Mehrheit zu. Die Basel III Final Rule, die im Juli 2013 verabschiedet wurde, bildet eine Rahmengesetzgebung und greift Hauptbestandteile von Dodd-Frank auf, in denen höhere Anforderungen an Banken festgelegt werden. Für Ausarbeitung, Überwachung und regelgerechte Umsetzung der Final Rule sind drei Regulierungsbehörden zuständig: das Board of Governors der US-Notenbank (Federal Reserve Board), das Office of the Comptroller of the Currency (OCC) und die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

Mit den neuen Finanzmarktregeln wollten US-Kongress und -Regierung die Banken und andere Finanzinstitute daran hindern, ihr Geschäft jemals wieder derart unkontrolliert auszuweiten, dass plötzlich eintretende Verluste einzelner Institute die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden. Künftig sollte

¹⁵ One Hundred Eleventh Congress of the United States of America (Hg.), *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd Frank Act)*, Washington, D.C., 21.7.2010 (Public Law 111-203).

¹⁶ Office of the Comptroller of the Currency/Board of Governors of the Federal Reserve System (Hg.), *Regulatory Capital Rules: Regulatory Capital, Implementation of Basel III, Capital Adequacy, Transition Provisions, Prompt Corrective Action, Standardized Approach for Risk-Weighted Assets, Market Discipline and Disclosure Requirements, Advanced Approaches Risk-Based Capital Rule, and Market Risk Capital Rule (US Final Rule)*, Federal Register 78 (198), Washington, D.C., 11.10.2013.

Tabelle 3
Dreht Trump die Finanzmarktregulierung zurück?

Aussetzung der Fiduciary Rule	wahrscheinlich bis sicher	Die von Obama erlassene Treuhänder-Regel verpflichtet Finanzberater, nur solche Alterssicherungsempfehlungen auszusprechen, die im besten Interesse der Kunden sind. Gerade im Amt, ließ Trump die Regel per Executive Order bis Juni 2017 aussetzen. Danach droht die Abschaffung.
Austrocknung des Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)		Die Republikaner wollen die wichtige und bisher unabhängige neue Verbraucherschutzbehörde unter Aufsicht des Kongresses stellen. Mit diesem finanziellen Hebel könnten sie ihr bedeutende Aufgabenfelder entziehen. Seit März wird zudem vor Gerichten geklärt, ob Trump den unter Obama berufenen Behördenchef ohne Grund entlassen kann.
Anhebung der Bilanzgrenze für die Einstufung als systemrelevante Bank		Es besteht ein überparteilicher Konsens, die Anzahl jener Banken zu reduzieren, die aufgrund ihrer Bilanzgröße und Vernetzung als systemrelevant eingestuft werden. Damit würden künftig weniger Institute unter die besonders strenge Überwachung und Regulierung fallen.
Gelockerte Eigenkapitalanforderungen für den Derivatehandel der Banken		Erst Ende 2016 hatte die Obama-Regierung strengere Standards für den risikoreichen Derivatehandel festgelegt. Trump kann diese Vorgaben nun ohne Zustimmung des Kongresses auf Basis des Congressional Review Act (CRA) lockern. Dieser erlaubt ihm, alle Erlasse aus den letzten sechs Monaten der Vorgängerregierung einseitig aufzuheben.
Abschaffung der Bankenstresstests für Großbanken	möglich	Dies würde große systemrelevante Banken und Finanzunternehmen (SIFIs) von der Pflicht kritischer Überprüfung durch die US-Aufsichtsbehörden befreien, wenn sie sich einmalig bereiterklären, höhere Eigenkapitalauflagen zu erfüllen. Die Abschaffung könnte als Teil eines republikanischen Gesetzesentwurfs (Financial Choice Act, FCA) vom Kongress bestätigt werden. Anfang Juni 2017 erhielt der Gesetzesentwurf des Republikaners Jeb Hensarling bereits die Mehrheit im Repräsentantenhaus. Im Senat fehlen jedoch notwendige Stimmen der Demokraten.
Abschaffung der Orderly Liquidation Authority (OLA)		Mit dem FCA würde der Aufsichtsbehörde FDIC die Kontrolle über die Auflösung angeschlagener SIFIs entzogen. Ihr würden die finanziellen Mittel gestrichen, die für ein geordnetes Insolvenzverfahren notwendig sind.
Abschaffung obligatorischer Abwicklungspläne (Living Wills) bei SIFIs		Laut FCA sollen die SIFIs von der Pflicht entbunden werden, umfangreiche Abwicklungspläne für den Fall einer Insolvenz vorzulegen.
Reduzierung der Anforderungen an die Leverage Ratio für SIFIs		Der FCA sieht eine höhere Leverage Ratio für Großbanken vor, die hohe Risiken auf sich nehmen. Bisher ist aber unklar, wie Finanzminister Steven Mnuchin dazu steht. Finanzanalysten rechnen mit Gewinnsteigerungen von bis zu 10 Prozent je Bankaktie bei den acht größten US-Banken, falls die Anforderungen gesenkt werden.
Bessere Liquiditätsbewertung von Fannie-Mae- und Freddie-Mac-Anleihen		Dies würde die Kosten der staatlich geförderten Hypothekenbanken für die Bereitstellung hochliquiden regulatorischen Eigenkapitals (HQLA) senken.
Abschaffung der Volcker Rule	eher nicht	Um die Volcker Rule vollständig abzuschaffen, müssten beide Häuser des Kongresses dem FCA zustimmen. Eine Mehrheit im Senat ist derzeit unwahrscheinlich. Aber auch ohne Gesetzesänderung wäre es möglich, die Regel bei der Anwendung aufzuweichen, nämlich über die Behörden.

Quelle: Eigene Darstellung.

keine Situation mehr entstehen, in der umfassende staatliche Rettungsmaßnahmen notwendig werden. Gemäß den Vorgaben des Baseler Bankenausschusses und des US-Kongresses verfolgen die Behörden in den USA vor allem vier Ziele bei der Bankenregulierung. Erstens sollen Banken und Finanzinstitute gezwungen werden, ihre Geschäfte besser mit Eigenkapital zu unterlegen. Nach der Krise waren sich die meisten Experten in den USA darin einig, dass die Anforderungen der vorangegangenen Baseler Rahmenabkommen an Qualität und Quantität des Eigenkapitals die Banken nicht davon abhalten konnten, exorbitante Risiken einzugehen. Im Gegenteil hätten die Regeln eher Anreize geschaffen, noch riskanter zu agieren und die Verschuldung voranzutreiben. Zweitens streben die US-Behörden an, die Überschuldung von Großbanken und nichtbanklichen, aber systemrelevanten Finanzdienstleistern abzubauen. Drittens sollen Liquiditätseingpässe verhindert werden, nachdem in der globalen Finanzkrise zutage getreten war, dass selbst solvente Banken und Institute in Konkurs gehen und andere Unternehmen mit in den Abgrund reißen können, wenn sie auf einen Liquiditätsschock nicht vorbereitet sind. Viertens schließlich verlangen die Behörden nun von systemrelevanten Finanzmarktakteuren gesonderte Nachweise, dass diese auch bei makroökonomischen Schwankungen in der Lage sind, Risiken zu kontrollieren.

Die US Basel III Final Rule findet nur auf Großbanken Anwendung, deren Bilanzsumme 250 Millionen US-Dollar überschreitet oder deren Bilanzen mit einem Engagement von mindestens 10 Milliarden US-Dollar im Ausland belastet sind (Core Banks). Zurzeit erfüllen 15 Großbanken diese Kriterien; acht von ihnen hat das Financial Stability Board als global systemrelevante Banken (G-SIBs) identifiziert. Diese Großbanken vereinen 75 Prozent der gesamten US-Aktiva und nahezu das gesamte Engagement im Ausland auf sich. US-Banken, die nicht unter die Definition einer Core Bank fallen, können selbst entscheiden, ob sie ebenfalls nach dem Advanced Approach, das heißt nach den Baseler Vorgaben, behandelt werden wollen. Außerdem werden die neuen Eigenkapitalanforderungen auf Bankholdinggesellschaften mit Sitz in den USA ausgeweitet. Hinzu kommen die bereits erwähnten nichtbanklichen Finanzinstitute, die nun gemeinsam mit den Großbanken unter dem Begriff SIFI (Systemically Important Financial Institutions) gefasst werden. Das Financial Stability Oversight Council (FSOC) legt fest, welche nichtbanklichen Finanzierer Systemrelevanz erreicht haben und als SIFI geführt werden. Der

US-Gesetzgeber belastet Großbanken und systemrelevante Institute deutlich stärker als mittlere und kleine Institute, wobei sich die genaue Höhe der Eigenkapitalanforderungen nach Größe und Komplexität der Geschäfte richtet. Darüber hinaus werden alle SIFIs mit einer aktiven Bilanz von über 50 Milliarden US-Dollar strenger überwacht, müssen sich sogenannten Stress-tests unterziehen und jährlich genaue Pläne für ihre Abwicklung im Fall einer plötzlichen Insolvenz an die Notenbank übermitteln (Living Wills).

Kleinen Banken mit Aktiva von unter einer halben Milliarde US-Dollar und auch kommunalen Banken mit Aktiva zwischen einer halben und 15 Milliarden US-Dollar gestattet der Gesetzgeber hingegen bei mehreren Regeln Ausnahmen. Zu diesen Banken zählen die staatlich geförderten Federal Home Loan Banks, die gemeinsam den größten Anteil an der Finanzierung von Immobilien und Krediten an Kommunen halten. Beide sind nicht vom Einlagensicherungsfonds der US-Regierung abgedeckt. Für die Institute gelten deshalb die strengeren Eigenkapitalanforderungen nach Basel I fort.

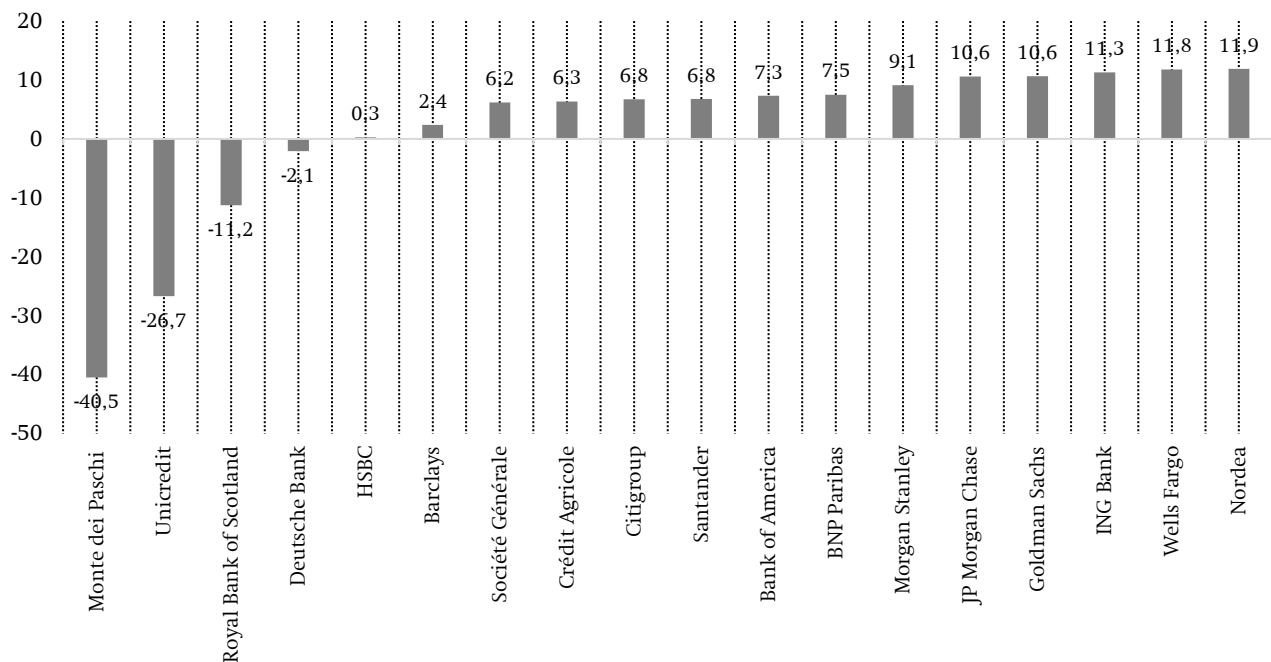
Nach der Final Rule unterscheiden die US-Behörden außerdem zwischen mittelgroßen Banken mit Aktiva zwischen 15 und 250 Milliarden US-Dollar sowie großen Banken mit Aktiva zwischen 250 und 700 Milliarden US-Dollar. Die großen Banken werden nach dem sogenannten Advanced Approach behandelt, was bedeutet, dass die Institute zum Aufbau zusätzlicher Kapitalpuffer entsprechend den Basel-III-Regeln gezwungen werden. Für die allergrößten und auf globaler Ebene systemrelevanten Banken, die G-SIBs mit Aktiva über 700 Milliarden US-Dollar,¹⁷ sollten ursprünglich weitere bindende Kapitalauflagen eingeführt werden. Hierzu hatten die Regulierungsbehörden im Frühjahr 2016 öffentlich einen Vorschlag unterbreitet, der die stufenweise Erhöhung des Eigenkapitals um bis zu 4,5 Prozent RWA bis Anfang 2019 vorsieht. Derzeit ist jedoch unklar, ob die US-Regierung die Anforderungen für die G-SIBs weiter durchsetzt.

Das Dodd-Frank-Gesetz (Abschnitt 171) sieht vor, dass ausländische und US-amerikanische Bankenholdings grundsätzlich gleich zu behandeln sind, sobald

¹⁷ Zu den G-SIBs rechnen die US-Behörden derzeit acht US-Institute und ihre Tochterbanken: Bank of America, Bank of New York, Citigroup, Goldman Sachs, JPMorgan Chase, Morgan Stanley, State Street und Wells Fargo. Vgl. Board of Governors of the Federal Reserve System (Hg.), *Regulatory Capital Rules: Implementation of Risk-Based Capital Surcharges for Global Systemically Important Bank Holding Companies, Final Rule*, Federal Register 80 (157), Washington, D.C., 14.8.2015.

Grafik 1

Eigenkapitalrendite großer Banken in den letzten 12 Monaten (Trailing Twelve Months, TTM), in Prozent



Quelle: Morningstar (Zugriff am 5.5.2017).

deren gesamte konsolidierte Aktiva 50 Milliarden US-Dollar übersteigen. Der Bank Holding Act in Verbindung mit dem International Banking Act von 2014 verpflichtet die ausländischen Banken, Bankholdinggesellschaften nach US-Recht zu gründen. Das zweite Gesetz bildet die Grundlage für die Aufsicht über ausländische Institute und die Regulierung durch die US-Notenbank. Für ausländische Bankholdings und alle ihre Tochtergesellschaften gelten daher dieselben neuen Anforderungen an Eigenkapital und Offenlegung von Geschäften. Wie die großen US-Bankholdings werden auch ausländische Holdings, die zu Beginn der Finanzkrise fast ein Viertel der privaten Finanzgeschäfte in den USA auf sich vereinten, nach dem Advanced Approach gesondert beaufsichtigt.¹⁸ Tatsächlich erkennen die amerikanischen Behörden damit die Finanzmarktregeln anderer Industrieländer nicht länger als gleichwertig an. Dieser unilaterale Schritt noch unter der Obama-Regierung markierte einen Wechsel von der zuvor stillschweigend verein-

barten Home Country Rule zur heute ebenfalls unausgesprochen geltenden Host Country Rule. Um sich auf die neuen regulatorischen Anforderungen vorzubereiten zu können, ließen die US-Behörden den ausländischen Banken ein Jahr länger Zeit als den großen Banken und Finanzunternehmen in den USA.

Das Verbot des Eigenhandels (Volcker Rule)

Mit der sogenannten Volcker Rule, die seit April 2014 gilt, beschränken die Gesetzgeber weitgehend den Eigenhandel (Proprietary Trading) der Banken in den USA. Die Regel bildet einen Hauptbestandteil des bereits 2010 verabschiedeten Dodd-Frank-Gesetzes, da sie weit in die risikoreichen Investitionen der Banken eingreift. Sie bestimmt, dass die staatlich abgesicherten Banken, deren Guthaben durch den Einlagensicherungsfonds der FDIC abgedeckt wären, nur noch in wenigen Ausnahmen Investitionen tätigen dürfen, aus denen sich für die Bank ein Gewinn ergibt.¹⁹ Die

¹⁸ Federal Reserve Bank of New York (Hg.), *Foreign Banks and the Federal Reserve*, New York, April 2007, <www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed26.html> (Zugriff am 6.2.2017).

¹⁹ Der ehemalige Zentralbankgouverneur Paul Volcker hat die Regularien für das Verbot des Eigenhandels entwickelt.

Banken dürfen nur noch im begrenzten Maße Eigenhandel treiben, um eigene Risiken abzusichern. Nicht mehr erlaubt sind jedoch Beteiligungen an Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften mit der Absicht, eigene Gewinne zu erhöhen. Zwar gehörte die Volcker Rule nicht zum Kern der in Basel vereinbarten Regeln für Banken, trug aber in hohem Maße zur Glaubwürdigkeit der Regulierungsvorstöße unter Obama bei. Da sie als Symbol für die strenge Finanzmarktregulierung der Obama-Regierung gilt, stand sie im Wahlkampf ganz oben auf der Liste an Gesetzen, deren Abschaffung Donald Trump als Präsidentschaftskandidat forderte. Weil das Eigenhandelsverbot vom Kongress beschlossen wurde, stimmt dieser derzeit über einen Gesetzesentwurf der Republikaner (Financial Choice Act, FCA) ab, der unter anderem die Abschaffung der Volcker Rule vorsieht (siehe Tabelle 3, S. 13). Während der FCA Anfang Juni mit einer einfachen Mehrheit der Republikaner vom Abgeordnetenhaus angenommen wurde, ist die nötige Zustimmung im Senat ungewiss. In der zweiten Kammer des Kongresses befinden sich die Hürden für ein positives Votum. Schon unter den republikanischen Senatoren herrscht Skepsis gegenüber der Idee, die Volcker Rule abzuschaffen. Darüber hinaus müssten die Republikaner weitere Senatoren der Demokraten für eine Abschaffung gewinnen, um am Ende die nötige qualifizierte Mehrheit (60 von 100) zu erreichen. Zuletzt wurde allerdings in der Presse darüber spekuliert, ob die Republikaner mit Hilfe einer Verfahrensänderung erzwingen werden, dass über den FCA mit einfacher Mehrheit beschieden wird. Dazu müssten sie sich auf den Budget Reconciliation Process berufen, der Abstimmungen über Gesetzesinitiativen mit einfacher Mehrheit zulässt.²⁰ Unklar ist jedoch, ob dann auch der Teil des geplanten Gesetzes zur Abstimmung stünde, der die Abschaffung der Volcker Rule vorsieht. Unabhängig vom Erfolg der Gesetzesinitiative hat die Trump-Regierung aber die Möglichkeit, die Umsetzung der Volcker Rule durch die Behörden zu verlangsamten oder auszusetzen und das Eigenhandelsverbot damit zu unterwandern.

Vgl. Office of the Comptroller of the Currency (Department of the Treasury)/Board of Governors of the Federal Reserve System/Federal Deposit Insurance Corporation/Securities and Exchange Commission (Hg.), *Prohibitions and Restrictions on Proprietary Trading and Certain Interests in, and Relationships with, Hedge Funds and Private Equity Funds (Final Rule)*, Federal Register 79 (21), Buch 2, Washington, D.C., 31.1.2014, S. 5535–6076.

²⁰ Sylvan Lane, »House Passes Sweeping Bill to Strip back Financial Rules«, in: *The Hill*, 8.6.2017.

Die Einführung der Basel-III-Instrumente

Basel III sieht vor, dass die neue Regulierung stufenweise umgesetzt werden muss. Die US Basel III Final Rule überträgt die neuen Regeln in fast allen Bereichen zum vorgesehenen Termin nach den Baseler Vorgaben in geltendes US-Recht. In seinem Review-Verfahren (Regulatory Consistency Assessment Program, RCAP) erteilte der Baseler Bankenausschuss den USA Ende 2014 das Prädikat »weitgehend regelkonform«, das heißt die zweitbeste von vier möglichen Bewertungen.²¹ Nur in zwei von insgesamt 13 untersuchten Bereichen findet das international zusammengesetzte Spezialistenteam, das die Gesetzgebung in den USA durchleuchtet hat, Anlass zur Kritik.²² Zwar muss betont werden, dass das Baseler Gremium nicht überprüft, ob die Gesetze in den USA am Ende auch vollständig angewandt werden. Klar ist aber, dass der Gesetzgeber dort mit weitreichenden neuen Regeln die notwendigen Voraussetzungen geschaffen hat, um schlechte Geschäftspraktiken von Banken und Finanzdienstleistern zu überwachen, anzumahnen und auch zu bestrafen. Halten sich Banken und Finanzunternehmen nicht an die Vorgaben der Final Rule und verlieren sie das Prädikat »ausreichend kapitalisiert«, greift bei den zuständigen Regulierungsbehörden das Prompt-Corrective-Action-Verfahren (PCA), in dem Strafen bis hin zum Lizenzentzug verhängt werden können. Unterschreiten einzelne Banken die Eigenkapitalvorgaben, können die Behörden ihnen untersagen, Gewinne als Dividende an Aktionäre oder in Form von Boni an das Management auszuzahlen.²³ Wenn Banken hingegen mehr als die von den Behörden geforderten Mindesteigenmittel vorhalten, erlangen sie den Status »gut kapitalisiert«.

Eigenkapitalregeln

Wie die Regierungen der G20 mit Basel III vereinbarten, bleibt in den USA der Basissatz für den Anteil an Eigenkapital bei risikogewichteten Aktiva (Risk-

²¹ Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Assessment of Basel III Regulations – United States of America*, Basel: Bank for International Settlements, Dezember 2014 (Regulatory Consistency Assessment Program, RCAP).

²² Experten des Baseler Ausschusses identifizierten 2014 zwei Bereiche als »non-compliant«, nämlich die Regulierung von Verbriefungsgeschäften und den Standardansatz für die Bewertung von Marktrisiken im Handelsbuch.

²³ *US Basel III Final Rule* [wie Fn. 16], S. 6222.

Weighted Assets, RWA) einer Bank oder eines Finanzunternehmens unverändert bei 8 Prozent. Dagegen steigt der Anteil harten Kernkapitals von bisher 2 auf 4,5 Prozent der RWA. Institute, die als Aktiengesellschaft firmieren, können laut Basel III nur ausgegebene Aktien und einbehaltene Gewinne als hartes Kernkapital (Common Equity Tier 1, CET1) anführen. Für Institute, die keine Aktiengesellschaften sind, gelten andere Eigenmittel als anrechnungsfähig. Da Finanzinstitute in den USA mehrheitlich als Aktiengesellschaften organisiert sind, stellt sich für die Behörden weit seltener als zum Beispiel in Deutschland oder Frankreich die Frage, ob bestimmte Kapitalformen als hartes Kernkapital bewertet werden können.

Über das harte Kernkapital hinaus müssen die Banken zusätzliches Kernkapital (Additional Tier 1, AdT1) in Höhe von 1,5 Prozent der risikogewichteten Aktiva einer Bank vorhalten. Hinzu kommen schließlich 2 Prozent ergänzendes Eigenkapital (Tier 2, T2). Es soll mögliche Risiken von Verlusten aus Krediten und Mieten (Lease Losses) abdecken und wird aus laufenden Einnahmen einer Bank gespeist.

Bei den Anforderungen an das Kernkapital macht sich bemerkbar, dass der Gesetzgeber in den USA große Banken und SIFIs strenger behandelt als kleine Banken und auch die mittelgroßen Kommunalbanken. Erstens können Kommunalbanken weiterhin minderwertige Instrumente wie Trust Preferred Securities (TruPS) als Kernkapital anrechnen, obwohl diese nach der Baseler Definition herausfallen müssten. Zweitens dürfen kleine Banken und Kommunalbanken aus einem Verfahren aussteigen, das grundsätzlich Banken und SIFIs dazu zwingt, ihre noch ausstehenden Gewinne und Verluste aus Vermögenswerten, die zum Verkauf stehen (Accumulated Other Comprehensive Income, AOCI), als Kernkapital zurückzulegen. Dagegen müssen Banken und Institute, die nach dem Advanced Approach behandelt werden, im Rahmen des komplexen Verfahrens klarstellen, wie viel Kapital ihnen tatsächlich bereitsteht, um Verluste auszugleichen.²⁴

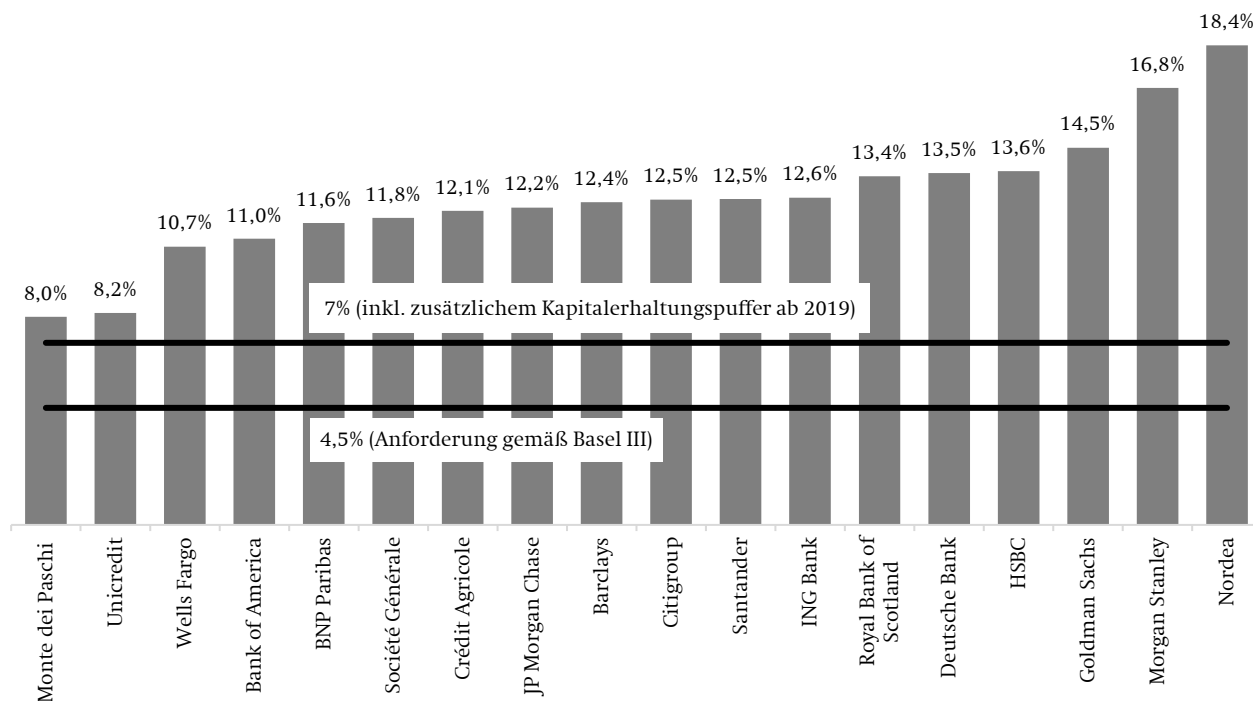
Auch beim Zeitplan werden strengere Maßstäbe an Advanced-Approach-Banken und -Finanzinstitute angelegt. Während die Großbanken und SIFIs schon ab Januar 2014 die neuen Eigenkapitalanforderungen erfüllen mussten, erhielten mittlere und kleine Banken dazu ein Jahr mehr Zeit. Laut dem Baseler Fahrplan müssen Großbanken außerdem bis Januar 2019 stufenweise zwei weitere Kapitalpuffer aufbauen, den Kapitalerhaltungspuffer und den antizyklischen Puffer. Für den Kapitalerhaltungspuffer müssen die Banken 2,5 Prozent der risikogewichteten Aktiva zurücklegen. Nach Basel III ist hierfür hartes Kernkapital vorgesehen. Damit steigt für die großen Institute die Eigenkapitalanforderung auf 10,5 Prozent, der Anteil harten Kernkapitals auf 7 Prozent.

Je nach Konjunkturlage müssen Institute, die unter den Advanced Approach fallen, weiteres Eigenkapital von bis zu 2,5 Prozent der risikogewichteten Aktiva vorhalten (antizyklischer Kapitalpuffer). Ist die wirtschaftliche Entwicklung außerordentlich gut, können die US-Regulierungsbehörden außerdem festlegen, dass SIFIs bis zu 13,5 Prozent Eigenkapital zurücklegen müssen (4,5% hartes Kernkapital + 1,5% weiteres Kernkapital + 2,5% Kapitalerhaltungspuffer + 2,5% antizyklischer Puffer + 2,5% Zuschlag). Bei schlechter Konjunktur können die Institute jedoch ihr Eigenkapital abschmelzen, ohne Eingriffe der Behörden befürchten zu müssen. Für die global systemrelevanten Banken (G-SIBs) sollte nach dem Baseler Fahrplan ab 2019 ein weiterer Kapitalpuffer von 1–4,5 Prozent der RWA in Form von hartem Kernkapital (CET1) erforderlich werden, wobei heute unklar ist, ob die US-Regulierungsbehörden an der erst 2016 implementierten Auflage festhalten werden. Mit diesem weiteren Kapitalpuffer soll die Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) der wichtigsten Banken erhöht werden.²⁵ Wie eine neue Studie zeigt, reicht eine Erhöhung der Eigenkapitalquote in der Regel nicht aus, um Finanzkrisen zu verhindern. Dennoch scheint ein höherer Eigenkapitalanteil aus Sicht der Behörden wichtig zu sein, da es offenbar Zusammenhänge mit

²⁴ Die US-Behörden gaben kleineren Instituten, die nicht unter den Advanced Approach fallen, zu Beginn des Jahres 2015 einmalig die Chance, sich auf Antrag aus diesem AOCI-Rechenmodell zurückzuziehen. Damit sollen sie vor proportional größeren Nachteilen für ihr Geschäft geschützt werden. Während nämlich Großbanken beispielsweise eher in der Lage sind, Zinsschwankungen am Markt auszugleichen und sich gegen Risiken ihrer Bilanzen zu »versichern«, fehlen kleineren Banken hierzu die Mittel.

²⁵ Board of Governors of the Federal Reserve (Hg.), *Total Loss-Absorbing Capacity, Long-Term Debt, and Clean Holding Company Requirements for Systemically Important U.S. Bank Holding Companies and Intermediate Holding Companies of Systemically Important Foreign Banking Organizations; Regulatory Capital Deduction for Investments in Certain Unsecured Debt of Systemically Important U.S. Bank Holding Companies*, Federal Register 80 (229), Teil IV, S. 74926–74964, Washington, D.C., 30.11.2015.

Grafik 2
Risikogewichtete Eigenkapitalquote (CET 1/RWA) großer Banken



Quelle: Federal Reserve Board, *Global Capital Index*, Stand: Juni 2016.

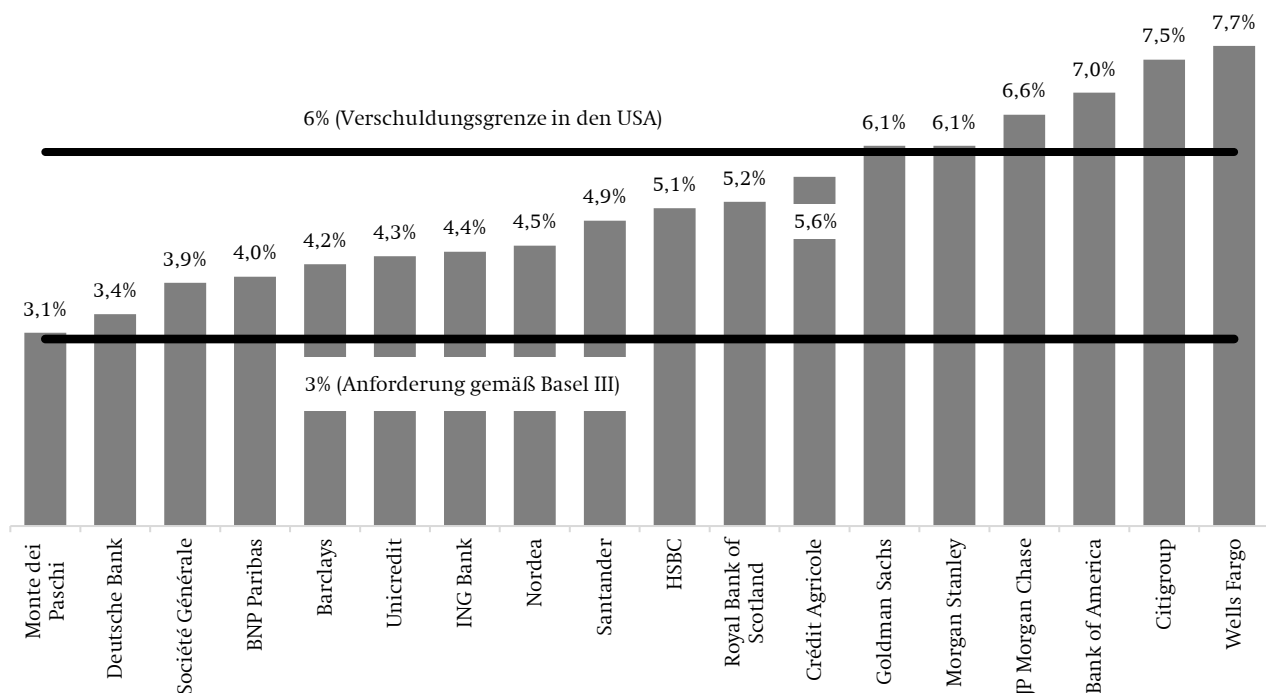
der Verteilung der Kosten einer Krise gibt.²⁶ Die US-Notenbank schlug im November 2015 vor, eine weitere Mindestanforderung an die Absorptionsfähigkeit der G-SIBs einzuführen, und legte als zuständige Behörde im Dezember 2016 einen Entwurf zur TLAC vor. Darin führte sie aus, unter welchen Umständen und in welchem Ausmaß sie befugt wäre einzuschreiten und die G-SIBs zu einer Rekapitalisierung zu zwingen. So kann die Notenbank die Gewinnausschüttung über Dividenden und die Auszahlung von Boni an das Management eines Instituts unterbinden. Neben den US-Banken wären auch die auf amerikanischen Märkten aktiven ausländischen Banken von den neuen Liquiditätsstandards betroffen.

²⁶ Òscar Jordá/Björn Richter/Moritz Schularick/Alan M. Taylor, *Bank Capital Redux: Solvency, Liquidity, and Crisis*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), März 2017 (NBER Working Paper Nr. 23287).

Bemessung der Ausfallrisiken

Auch bei der Berechnung der Risiken in den Bankbilanzen setzt sich die regulatorische Unterscheidung zwischen den Banken nach Größe und Systemrelevanz fort. Kleine und mittelgroße Banken müssen einem standardisierten Ansatz bei der Berechnung ihrer risikogewichteten Aktiva folgen, wobei hier die nach Basel I geltenden standardisierten Risikogewichte verwendet werden müssen. Für die Advanced-Approach-Institute gilt grundsätzlich eine Doppelaufgabe. Sie müssen ihre RWA sowohl anhand des standardisierten Ansatzes offenlegen, der für alle Banken gilt, als auch gemäß eigenen bankinternen Risikomodelle. Am Ende müssen die Institute zwei risikogewichtete Eigenkapitalquoten ausweisen, wobei als ausschlaggebender Indikator für die Bankenaufsicht immer die niedrigere der beiden Quoten berücksichtigt wird. An dieser Stelle greift außerdem das Collins Amendment aus dem Dodd-Frank-Gesetz (Abschnitt 171b). Es legt eine Untergrenze bei der Risikobewertung fest,

Grafik 3
Leverage Ratio großer Banken



Quelle: Federal Reserve Board, *Global Capital Index*, Stand: Juni 2016.

gleichgültig wie hoch die Risiken in den Aktiva eines Instituts nach dem neuen Baseler Standard berechnet werden. Diese Untergrenze liegt bei der Höhe der Eigenkapitalquote, die für die Banken galt, als das Dodd-Frank-Gesetz im Juli 2010 verabschiedet wurde. Zwar kann der Gesetzgeber von den Banken und Finanzinstituten eine höhere risikogewichtete Eigenkapitalquote fordern, aber die damals in den USA maßgebliche Richtgröße (Leverage Ratio von mindestens 4 Prozent, risikobasierte Eigenkapitalquote von 10 Prozent) darf nicht unterschritten werden. Damit setzten die Gesetzgeber den Risikoberechnungen der Banken engere Grenzen als bis dato in der EU. Die Anwendung wurde auch auf die in den USA aktiven Tochterunternehmen ausländischer Banken und auf nichtbankliche Finanzinstitute ausgeweitet.

Für den Standardansatz der Risikoberechnung legen die US-Behörden neue Risikogewichte für bestimmte Typen von Geschäften einer Bank fest. Die Höhe der Risikogewichte ist wesentlich für die Banken, da sie die Menge an gefordertem Eigenkapital beeinflussen.

Die nun vom Gesetzgeber veranschlagten Risikogewichte ergeben sich aus der Kategorie des jeweiligen Kredits, dem Typus desjenigen, der eine Anleihe verkauft (Emittent), und den Mindestanforderungen an den Kreditnehmer (etwa dessen Sicherheiten). Einzelne Vorschläge des Baseler Ausschusses zu den festzusetzenden Standardgewichten bei der Risikoberechnung haben Kritik hervorgerufen, vor allem aus der EU. Europäische Bankenverbände und auch die Europäische Kommission beklagen die Entscheidung der US-Regierung, Risikogewichte bei einfachen Hypotheken (Residential Mortgage) entweder auf 50 oder auf 100 Prozent des bilanzierten Betrags festzulegen, je nachdem ob ein Schuldnerhaushalt als sicher oder weniger sicher eingestuft wird. Im ursprünglichen Gesetzentwurf war eine breitere Ausdifferenzierung mit einer Risikoschwankung von 35 bis 200 Prozent vorgesehen. Der politische Druck von Seiten der US-Immobilienfinanzierer ließ jedoch die Obama-Regierung einlenken. Für Wohnhypotheken müssen Banken daher nach der abgeänderten Final

Rule heute nicht mehr Eigenkapital zurücklegen als gemäß Basel I.

Bei Verbriefungsgeschäften, also dem Weiterverkauf von Zahlungsansprüchen eines Unternehmens gegen seine Kunden, können hingegen besonders hohe Risikogewichte anfallen. Dafür ist ein neues einheitliches System (Simplified Supervisory Formula Approach, SSFA) verantwortlich, mit dem Risiken von Verbriefungen fortan bewertet werden. Auch bei Geschäften mit öffentlichen oder privaten ausländischen Anleihen können Risikogewichte von bis zu 150 Prozent festgelegt werden. In den USA herrschte nach der Immobilienkrise weitgehend Einigkeit darüber, dass Kreditratingagenturen mit unangemessenen Risikobewertungen zur Krise beigetragen hatten. Daher wurden die Regulierungsbehörden mit Dodd-Frank (Abschnitt 939) vom Kongress beauftragt, alle von privaten Agenturen vorgenommenen Ratings aus den Risikoberechnungsmodellen zu entfernen und stattdessen andere Standards zu definieren. Legt sich heute eine Regulierungsbehörde auf einen neuen Standard fest, mit dem sie das Marktrisiko gehandelter Wertpapiere zu bewerten gedenkt, muss sie den Kongress über die Änderung informieren.

Die Leverage Ratio

Neben der risikogewichteten Eigenkapitalquote führten die USA im Januar 2014 eine risikounabhängige Leverage Ratio (Verschuldungsquote) ein (siehe Anhang, S. 35f). Alle Banken müssen eine Quote von mindestens 4 Prozent Kernkapital an der gesamten ungewichteten Bilanzsumme vorweisen, um als »ausreichend kapitalisiert« eingestuft zu werden. Bei der einfachen Leverage Ratio werden allerdings Geschäfte der Bank, die nicht in der Bilanz erscheinen, nicht im Nenner bei der Summe der gesamten Aktiva mitgezählt. Die Bilanzsumme, die den Nenner der Verschuldungsquote bildet, wird in der US-Rechnungslegung (Generally Accepted Accounting Principles, US-GAAP) anders berechnet als nach den in Europa gültigen International Financial Reporting Standards (IFRS).²⁷ Dadurch fällt die Eigenkapitalanforderung geringer aus als nach der bei Basel III vorgesehenen

²⁷ International Accounting Standards Board (IASB) (Hg.), *The Essentials: Sizing up the Balance Sheet*, London, Mai 2015 (Issue Nr. 3), <www.ifrs.org/Investor-resources/IASB-Investor-Education/Documents/The-Essentials/The-Essentials_Issue%203_May-2015.PDF> (Zugriff am 6.2.2017).

Leverage Ratio.²⁸ Großbanken und SIFIs müssen jedoch ab Januar 2018 eine zusätzliche Leverage Ratio (Supplementary Leverage Ratio, SLR) von über 3 Prozent Kernkapital relativ zum gesamten Kreditrisiko (On- und Off-Balance) erreichen. Die Banken müssen schrittweise bis Anfang 2019 das geforderte Eigenkapital aufbauen. Für die acht G-SIFIs schreiben die Behörden weitere Aufschläge ab 2018 vor, nämlich eine Leverage Ratio von mindestens 5 Prozent für die G-SIFIs selbst und von mindestens 6 Prozent für alle Tochterunternehmen. Erfüllen G-SIFIs und die Bankentöchter die Minimalanforderungen, erhalten sie sich den Status eines gut kapitalisierten Instituts und entgehen staatlicher Einflussnahme.

Reduzierung von Liquiditätsrisiken

Im Bereich der Liquiditätsstandards betraten die USA als erster Finanzmarkt nach der globalen Finanzkrise regulatorisches Neuland. Regierung und Kongress definierten Mindestquoten für die Liquidität von Banken und verfolgten damit zwei einander ergänzende Ziele. Zum einen geht es darum, die Fähigkeit der Banken zu stärken, auf erstklassige, direkt verfügbare Mittel zurückzugreifen, um im Krisenfall ihre Geschäfte über einen Zeitraum von einem Monat fortzuführen. Zu diesem Zweck wenden die USA seit Oktober 2013 die in Basel III erstmals aufgenommene kurzfristige Liquiditätskennzahl an (Liquidity Coverage Ratio, LCR). Zum anderen sollen die Banken ihre Refinanzierungsmodelle so verändern, dass sie sich seltener auf Finanzierungen mit kurzen Laufzeiten stützen, um längerfristige Geschäfte zu tätigen. Hierzu soll die strukturelle Liquiditätskennziffer (Net Stable Funding Ratio, NSFR) dienen, die nach den Plänen der Obama-Regierung ab 2018 eingeführt werden sollte.

Auch bei den Liquiditätskennziffern unterscheiden die US-Behörden zwischen kleinen bis mittleren Banken auf der einen und den systemrelevanten großen Banken und Finanzinstituten auf der anderen Seite. Für Advanced-Approach-Institute gilt seit Januar 2015 im Einklang mit Dodd-Frank (Abschnitt 165) folgende Regel zur kurzfristigen Liquiditätsquote (LCR): Die liquiden Reserven von Großbanken und SIFIs müssen immer so hoch sein, dass nach Abzug möglicher kurzfristiger Kapitalabflüsse von den voraussichtlichen

²⁸ Rainer Masera, »US Basel III Final Rule on Banks' Capital Requirements: A Different-Size-Fits-All Approach«, in: *PSL Quarterly Review*, 66 (2013) 267, S. 387–402.

Kapitalzuflüssen kein Defizit entsteht. Allerdings müssen die Banken ihre liquiden Reserven nur stufenweise erhöhen. Erst ab Januar 2019 soll dem Baseler Fahrplan gemäß eine Mindestliquiditätsquote von 100 Prozent hochliquiden Aktiva an den Nettokapitalabflüssen über einen Zeitraum von 30 Tagen verpflichtend werden.²⁹ Bei kleineren Kommunalbanken und den Savings and Loan Holding Companies, deren Aktiva weniger als 50 Milliarden US Dollar betragen, gesteht die US-Notenbank Ausnahmen zu und legt eine weniger strenge kurzfristige Liquiditätsquote zugrunde.

Erst im Frühjahr 2016 veröffentlichten die US-Behörden die vorgesehenen Bestimmungen für die NSFR. Der in den USA übliche Beratungszeitraum (Comments Period) ist im August 2016 abgelaufen. Geplant war zunächst, die NSFR im Einklang mit Basel III bis Januar 2018 einzuführen, nachdem begründete Kritik und Änderungswünsche aus der Öffentlichkeit berücksichtigt worden sind.³⁰ Auch inhaltlich überschneidet sich der Vorschlag der US-Behörden weitgehend mit den Regeln, die der Baseler Bankenausschuss im Oktober 2014 und Juni 2015 in seinem Rahmenwerk zur NSFR empfohlen hat.³¹ Erneut differenzieren jedoch die US-Behörden bei den Anforderungen an liquides Kapital zwischen kleinen bis mittleren und großen Banken sowie SIFIs. Während kleine Institute und Kommunalbanken der NSFR-

Anforderung nicht unterliegen, sollten abgeschwächte Regeln für mittelgroße Institute mit Aktiva zwischen 15 und 250 Milliarden US-Dollar gelten.³² Ausgenommen sind bisher auch die vom Financial Stability Oversight Council registrierten nichtbanklichen Finanzunternehmen, die ohne Banklizenz arbeiten, jedoch bankähnliche Finanzgeschäfte betreiben und damit auch vergleichbare Risiken eingehen. Allerdings behält sich der Gesetzgeber vor, auch solchen Finanzunternehmen später eine NSFR-Mindestquote aufzuerlegen.

Die Advanced-Approach-Banken müssen ab 2018 quartalsweise Informationen darüber veröffentlichen, inwieweit sie die bindenden NSFR zu 100 Prozent eingehalten haben.³³ Auch ausländische Banken oder genauer die Tochterunternehmen ausländischer US-Bankenholdings müssten demnach ihre Finanzierungsstruktur offenlegen. Die Advanced-Approach-Banken, die vom Einlagensicherungsfonds der US-Regierung abgesichert sind, stehen künftig in der Pflicht, die Behörden binnen zehn Tagen zu unterrichten, falls sie die Liquiditätsquote unterschreiten. Zudem müssen die Institute ihnen einen Plan unterbreiten, wie sie die fehlende Liquidität ausgleichen wollen. Die Behörden können daraufhin das jeweilige Institut unter besondere Aufsicht stellen und Regelverstöße sanktionieren.

29 Die LCR stellt die kurzfristige Liquiditätsdeckung in einem Szenario dar, in dem über 30 Tage mehr Mittel aus einem Institut abfließen als hereinkommen. Sie wird so berechnet: $LCR = \text{hochwertige fungible Aktiva} / \text{Nettomittelabfluss über 30 Tage unter Stress} \geq 100\%$. Der Basel-Fahrplan sieht vor, diese Quote stufenweise von 60% im Jahr 2015 auf 100% im Jahr 2019 anzuheben.

30 Die strukturelle Liquiditätsrate wird nach dem Baseler Vorschlag wie folgt errechnet: $NSFR = \text{verfügbare stabile Refinanzierungsmittel} / \text{erforderliche stabile Refinanzierungsmittel} \geq 100\%$.

31 Bora Yagiz, »Impact Analysis: U.S. Bank Regulators Propose Stable Funding Rule for Banks; Utility in Question«, *Reuters*, 27.5.2016, <<http://blogs.reuters.com/financial-regulatory-forum/2016/05/27/impact-analysis-u-s-bank-regulators-propose-stable-funding-rule-for-banks-utility-in-question/>> (Zugriff am 6.2.2017); Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools*, Basel: Bank for International Settlements, Januar 2013, <www.bis.org/publ/bcbs238.pdf> (Zugriff am 6.2.2017); dass. (Hg.), *Basel III: The Net Stable Funding Ratio*, Basel: Bank for International Settlements, Oktober 2014, <www.bis.org/bcbs/publ/d295.pdf> (Zugriff am 6.2.2017); dass. (Hg.), *Net Stable Funding Ratio Disclosure Standards*, Basel: Bank for International Settlements, Juni 2015, <www.bis.org/bcbs/publ/d324.pdf> (Zugriff am 6.2.2017).

32 Board of Governors of the Federal Reserve System/Federal Deposit Insurance Corporation/Office of the Comptroller of the Currency (Hg.), *Net Stable Funding Ratio: Liquidity Risk Measurement Standards and Disclosure Requirements*, Washington, D.C., 2016, S. 11, <www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/bcreg20160503a1.pdf> (Zugriff am 16.6.2017).

33 Board of Governors of the Federal Reserve/Federal Deposit Insurance Corporation/Office of the Comptroller of the Currency (Hg.), *Agencies Propose Net Stable Funding Ratio Rule*, Washington, D.C., 3.5.2016, <www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20160503a.htm> (Zugriff am 6.2.2016).

Umsetzung in der EU

Nachdem der Baseler Ausschuss im Dezember 2010 einen Entwurf zu neuen globalen regulatorischen Standards für die Finanzinstitute vorgelegt hatte, übernahm die Europäische Kommission die Aufgabe, die Regeln in EU-Recht zu übertragen. Die vorangehende Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive, CRD) reichte nicht mehr aus, um die neuen Anforderungen an Eigenmitteln und Liquidität der Banken EU-weit schnell und möglichst einheitlich umzusetzen. Zwar wurden die Mitgliedstaaten mit der Richtlinie aufgefordert, gültiges nationales Recht den Basel-Standards anzupassen. In der Praxis jedoch variierten die nationalen Ansätze dafür schon immer erheblich.

Daher verfolgte die Europäische Kommission mit Unterstützung der Mitgliedstaaten diesmal eine zweigleisige Strategie. Grundlage hierfür ist das CRD-IV-Paket, das aus der überarbeiteten Richtlinie (CRD IV) und einer Verordnung (Capital Requirements Regulation, CRR) besteht. Vor allem mit der Verordnung will die EU nicht nur den Baseler Standards Geltung verschaffen, sondern die nationalen Wahlrechte bei der Regulierung von Finanzinstituten in ein einheitliches europäisches Regelwerk (Single Rule Book) umwandeln. Auf europäischer Ebene ergänzen sich diese Eigenkapitalregeln mit einem neuen Regime zur Abwicklung³⁴ angeschlagener Banken (Bail-in) und bilden gemeinsam das Gerüst einer verbesserten Finanzmarktregulierung.

Mit der CRR verpflichtet die EU die europäischen Banken seit Juli 2013, ihre Eigenkapitalausstattung zu erhöhen und ihre Liquidität zu verbessern. Darüber

³⁴ Die Richtlinie 2014/59/EU vom 15. Mai 2014 regelt die Sanierung und Abwicklung notleidender Banken. Laut dieser sogenannten Bail-in-Regel müssen mindestens 8 Prozent bestimmter Verbindlichkeiten einer Bank herunter- oder abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt werden, bevor öffentliche Mittel zur Sanierung oder Abwicklung eingesetzt werden können. Europäisches Parlament/Europäischer Rat (Hg.), *Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates*, Brüssel, 15.5.2014.

hinaus setzt sie mit Hilfe der CRR auch die vereinbarten Offenlegungsstandards gemäß Basel III um. Im Unterschied zu Basel III und zur Umsetzung in den USA werden laut Verordnung die neuen Regeln auf sämtliche Banken bezogen, unabhängig von ihrer Größe und dem Ausmaß ihrer internationalen Aktivitäten. Wie die Bundesbank in einem Monatsbericht vom Juni 2013 schreibt, ist es »Sinn und Zweck der Verordnung als Rechtsetzungsinstrument [...], die bisher in der Richtlinie vorhandenen Gestaltungsspielräume zu reduzieren und Wettbewerbsverzerrungen durch abweichende nationale Vorschriften einzuschränken«.³⁵ Dennoch behalten die Aufsichtsbehörden der EU-Länder einen gewissen Spielraum bei der Auslegung zentraler Bestandteile der CRR. In einigen Bereichen können die Mitgliedstaaten nach wie vor von Wahlrechten Gebrauch machen. Das betrifft beispielsweise die Art von Sanktionen bei Regelverstößen oder die Höhe von Kapitalanforderungen aufgrund bestimmter nationaler Umstände wie einer Kreditblase.

Wegen des langen Gesetzgebungsverfahrens konnte die überarbeitete Eigenmittelrichtlinie (CRD IV) erst im Februar 2013 vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament und von der Europäischen Kommission bestätigt werden. Mit der Richtlinie setzt die EU ihren Mitgliedstaaten weitere gemeinsame Ziele. Hierzu zählen die antizyklische Einführung der Kapitalpuffer je nach wirtschaftlicher Situation des betreffenden Landes, die Zulassung und Beaufsichtigung von Banken sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Darüber hinaus schafft die Richtlinie einheitliche Regeln zur internen Governance der Banken inklusive der Vergütung, außerdem zur Offenlegung sowie zur Überprüfung und Evaluierung durch die Bankenaufsichten.

Bei der Vergütung des verantwortlichen Managements der Finanzinstitute einigten sich die EU-Staaten nur auf eine vage Regel. Ab 2014 sollte demnach der variable Anteil am Gesamteinkommen (Bonus) das Festgehalt nicht um mehr als 100 Prozent übersteigen. Diese Regel soll auf alle Mitarbeiterinnen und Mit-

³⁵ »Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht«, in: Deutsche Bundesbank (Hg.), *Monatsbericht Juni 2013*, Frankfurt a.M. 2013, S. 57–74.

arbeiter angewandt werden, die ein »materielles Risiko« tragen. In Ausnahmefällen können die Aktionäre einer Bank den Bonus auf maximal 200 Prozent des Festgehalts hinaufsetzen.

Die Umsetzung der neuen Standards zur Offenlegung überlässt die EU weitgehend ihren Mitgliedstaaten. Zwar fordert die Europäische Kommission mehr Transparenz im Hinblick auf Gewinne, Steuerzahlungen und staatliche Förderung der Banken während der Finanzkrise. Aber die EU setzt die Standards nicht einheitlich über eine gemeinsame Verordnung um. Im November 2016 stellte der EU-Kommissar für Finanzdienstleistungen, Valdis Dombrovskis, ein Maßnahmenpaket zur Risikoreduzierung bei den Banken vor, mit dem die EU erstmals das Prinzip der Home Country Rule bei der Regulierung aufgibt. Mit diesem Paket wollte die Kommission ausländische Banken mit »erheblichen Aktivitäten« in der EU verpflichten, Holdinggesellschaften zu gründen, ähnlich wie es die US-Behörden seit 2014 von ausländischen Banken fordern. Die Regulierungsbehörden der Mitgliedsländer könnten künftig von einzelnen Banken aus Drittstaaten verlangen, mehr Eigenkapital zu bilden, wenn Zweifel an der Stabilität der Institute bestehen. Als erstes EU-Mitgliedsland hatte Großbritannien dagegen Einspruch erhoben.

Neue Anforderungen an das Eigenkapital

Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2014 werden mit der CRR die neuen Anforderungen an Menge und Qualität regulatorischen Eigenkapitals gemäß Basel III umgesetzt. Die neuen Bestimmungen der Verordnung gelten für alle Banken in der EU. Bis zum 1. Januar 2019 sollen sämtliche Maßnahmen unter den drei Säulen des Basel-III-Abkommens in der gesamten EU umgesetzt sein. Zwischen 2013 und 2015 mussten alle Banken die Menge harten Kernkapitals (Tier 1a) schrittweise von 2 auf 4,5 Prozent der risikogewichteten Aktiva aufstocken. Zusätzlich müssen sie laut Verordnung weiteres Kernkapital (Tier 1b) in Höhe von 1,5 Prozent der RWA als Eigenmittel halten. Darüber hinaus verliert das ergänzende Eigenkapital (Tier 2) an Bedeutung und darf sich seit 2015 nur noch auf 2 statt vormals 4 Prozent des gesamten regulatorischen Eigenkapitals belaufen. Zum harten Kernkapital zählt nach Basel III fast ausschließlich Kapital in Form von Stammaktien (Common Shares). Da dieser Rechtsbegriff in der EU jedoch nicht einheitlich definiert ist, dürfen die Institute nach Basel III weitere Anteile

vorbringen, die mit Hilfe eines 14 Punkte umfassenden Kriterienkatalogs als hochwertiges Kapital anerkannt werden können. Im Kern geht es bei den Kriterien um die Verlustabsorptionsfähigkeit.³⁶

Neben der Erhöhung der Eigenmittel müssen die Finanzinstitute laut CRR schrittweise Kapitalbestandteile abziehen, die nicht länger als erstklassig akzeptiert werden. In den Verhandlungen um Basel III hatten vor allem die USA kritisiert, dass in der EU sogenanntes hybrides Kapital als regulatorisches Eigenkapital gestattet werde, obwohl die Verlustabsorptionsfähigkeit nicht eindeutig erkennbar sei. Daher drängten die USA darauf, bestimmte Kapitalpositionen nicht länger anzurechnen, etwa den Geschäftswert eines Unternehmens, stille Beteiligungen oder latente Steuern. Die CRR verpflichtet die europäischen Banken dazu, diese Positionen über einen Zeitraum von vier Jahren ab 2014 jeweils um 20 Prozentpunkte abzubauen.³⁷

Weiterhin müssen die Banken gemäß der Verordnung alte Eigenkapitalanteile reduzieren, die nicht mehr dem Baseler Anforderungskatalog genügen. Demnach müssen bestimmte Kapitalemissionen, die vor dem 31. Dezember 2011 begeben wurden, jährlich mit einer konstanten Rate von 10 Prozentpunkten abgebaut werden. Bis Jahresende 2017 dürfen diese alten Kapitalbestände nur noch 50 Prozent der früher anrechenbaren Eigenkapitalbestandteile umfassen. So lange gilt außerdem eine Ausnahme für Staatshilfen, die während der Finanzkrise an Institute geflossen sind (Bailouts). Ab Januar 2018 muss jedoch auch das Kapital aus staatlichen Bailouts zu 100 Prozent vom Eigenkapital abgezogen werden.

Mit dem CRD-IV-Paket werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die nach Basel III vorgesehenen Kapitalpuffer (Kapitalerhaltungspuffer und antizyklischer Puffer) aus hartem Kernkapital in nationales

³⁶ Eine ausführliche Erklärung der 14 Kriterien für hartes Kernkapital findet sich hier: European Commission (Hg.), *CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions*, Brüssel, 21.3.2013 (Memo), S. 16, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-272_en.htm?locale=en> (Zugriff am 16.6.2017).

³⁷ Finanzinstitute können signifikante Beteiligungen jeweils bis zu 10 Prozent des harten Kernkapitals vom Abzug freistellen. Das gilt für Bestandsanteile des harten Kernkapitals sowie für bestimmte aktive latente Steuern aus Bewertungsunterschieden zwischen Handelsbuch und Steuerbilanz. Zusammen dürfen jedoch nur maximal 15 Prozent des harten Kernkapitals vom Abzug freigestellt werden. Auf die anderen, nicht abgezogenen Beträge entfällt ein Risikogewicht von 250 Prozent. Vgl. »Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht« [wie Fn. 35], S. 60.

Recht zu übertragen. Laut Verordnung müssen die Banken den Kapitalerhaltungspuffer von 2016 bis 2020 stufenweise auf insgesamt 2,5 Prozent der RWA aufbauen (Artikel 129 CRD). Wie der antizyklische Kapitalpuffer ausgestaltet wird, liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörden in den Nationalstaaten. Er besteht ebenfalls aus hartem Kernkapital. Je nach Entwicklung des Kredit- und Konjunkturzyklus in einem Mitgliedstaat und auf Empfehlung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumsrats (European Systemic Risk Board, ESRB) kann er von der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde auf 0 bis 2,5 Prozent der RWA festgelegt werden (Artikel 130, 135–140 CRD). Während der Kapitalerhaltungspuffer einheitlich für alle Institute bei 2,5 Prozent liegt, muss jedes Institut eine individuelle antizyklische Kapitalpufferquote bestimmen und anwenden.

Mit der Richtlinie wurden außerdem die zwei Kapitalpuffer für global und anderweitig systemrelevante Institute (G-SRIs/A-SRIs) eingeführt (Artikel 131 CRD). Die G-SRIs, die jährlich vom Financial Stability Board identifiziert werden, müssen seit 2016 einen Kapitalpuffer auf konsolidierter Ebene von 1–3,5 Prozent vorhalten. Bei den A-SRIs können die nationalen Aufsichtsbehörden einen zusätzlichen Kapitalpuffer von maximal 2 Prozent fordern. Die jeweils zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedslandes begründet ihrerseits die Auswahl der A-SRIs vor der Europäischen Kommission, der Europäischen Bankenaufsicht (EBA) und dem ESRB.

Darüber hinaus müssen die Banken gemäß CRD IV einen weiteren Kapitalpuffer zur Deckung systemischer Risiken bilden, der bei Basel III nicht vorgesehen ist (Artikel 133, 134 CRD). Er beträgt mindestens 1 Prozent und kann entweder auf alle Banken oder auf bestimmte Arten oder Gruppen von Instituten für Forderungen im Inland, in anderen Mitgliedstaaten und in Drittstaaten erhoben werden.³⁸ Der systemische Puffer soll langfristige oder makroprudentielle, also sich aus einer möglichen Instabilität des gesamten Finanzsystems ableitende Risiken ausgleichen, die nicht zyklisch sind, jedoch erhebliche negative Folgen für das nationale Finanzsystem und die Realwirtschaft nach sich ziehen könnten.

Im Prinzip schließt die EU mit dem CRD-IV-Paket aus, dass einzelne Mitgliedstaaten höhere Eigenkapitalanforderungen festlegen als der Rest der Union, um damit die eigenen Banken im Wettbewerb zu stärken

³⁸ Vgl. »Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht« [wie Fn. 35], S. 68.

(Goldplating). Auf der anderen Seite verschafft die EU den Mitgliedstaaten mit flexiblen Regeln zum Gebrauch der Kapitalpuffer genau den Handlungsspielraum, den diese mit dem Verbot höherer Eigenkapitalstandards verlieren. Den nationalen Aufsichtsbehörden steht es frei, auf Basis eines Review-Verfahrens (Säule 2) zusätzliche Kapitalpuffer von einzelnen Banken zu verlangen.

Zusätzliche Kapitalpuffer bei den Großbanken

Im November 2016 hat die Europäische Kommission erstmals ihre Pläne vorgelegt, wie die größten und global aktiven Banken die in Basel vereinbarten Bestimmungen zur Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) umsetzen sollen. Die 13 in der EU ansässigen G-SIBs müssen künftig höhere Rücklagen aus Aktien und nachrangigen Schuldtiteln bilden, um Verluste leichter abdecken zu können (Bail-in-fähiges Kapital). Die geplante TLAC-Anforderung erstreckt sich auch auf Banken, die nicht in der EU lizenziert sind, also unter anderem auf US-Banken und auf britische Banken, die wegen des Brexit damit rechnen müssen, ihren direkten Zugang zum EU-Finanzmarkt (Banking Passport) zu verlieren. Ab Januar 2019 sollen die betroffenen Großbanken eine Absorptionsfähigkeit in Höhe von 16 Prozent der risikogewichteten Aktiva (6 Prozent im Verhältnis zur ungewichteten Bilanzsumme) vorhalten; bis 2022 müssen es 18 Prozent sein (6,75 Prozent im Verhältnis zur ungewichteten Bilanzsumme). Die TLAC-Anforderungen gelten zusätzlich zu den anderen Kapitalpuffern und die Banken müssen ihre Rücklagen separat ausweisen. Darüber hinaus zwingt die EU die großen Banken dazu, eine weitere Kennziffer für voll absorptionsfähiges Kapital einzuhalten (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL). Dieser Kapitalstandard, der auf der neuen EU-Richtlinie für die Bankenabwicklung (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) beruht, wird jedoch im Gegensatz zur Verlustabsorptionsfähigkeit von den nationalen Abwicklungsbehörden als Säule-2-Instrument (siehe Tabelle 1, S. 9) individuell für einzelne Banken festgesetzt.³⁹

³⁹ »Europäisches Bankensystem instabil, Reformen müssen weitergehen«, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.), *Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17*, Berlin, November 2016, S. 242–287 (268).

Mit den neuen Mindestanforderungen an die Absorptionsfähigkeit will die Europäische Kommission das »Too big to fail«-Problem in den Griff bekommen. Gegenwärtig herrscht jedoch keine Einigkeit darüber, ob einzelne Mitgliedstaaten den in Basel III festgelegten TLAC-Mindeststandard überschreiten dürfen. Die Kommission und Mitgliedstaaten mit schwächeren Banken wie etwa Frankreich oder Italien sehen die in ihrem Land ansässigen Institute (auch National Banking Champions) durch die zusätzlichen Anforderungen bedroht. Großbritannien und Deutschland lehnen den Kommissionsentwurf ebenfalls ab. Sie wollen sich die Freiheit erhalten, von den eigenen Banken bei Bedarf höhere Rücklagen zu verlangen.⁴⁰

Die Debatte um Risk Floors

Mit Basel II hatten die internationalen Bankenaufseher die Rolle des bankinternen Risikomanagements gestärkt und die Banken verpflichtet, risikoreiche Aktivitäten mit mehr Eigenkapital zu unterlegen als weniger riskante Geschäfte. Im Zuge der globalen Finanzkrise schwand jedoch das Vertrauen der G20-Regierungen in die Risikosensitivität der bankinternen Modelle. Besonders die US-Regierung drängte im Baseler Ausschuss darauf, dass die Modelle stärker harmonisiert werden müssten. Die ersten Stresstests der Europäischen Zentralbank machten deutlich, wie stark die internen Risikobewertungen der einzelnen Institute voneinander abwichen. Mit der CRR formulierte die EU eine Mindestanforderung in Form einer Risikountergrenze (Risk Floor) an das regulatorische Eigenkapital (siehe Anhang, S. 34f). Danach darf das Eigenkapital, das auf der Grundlage bankinterner Modelle errechnet wird, nicht weniger als 80 Prozent des Eigenkapitals betragen, das gemäß dem Standardmodell nach Basel I zurückgelegt werden müsste.

Die EU setzte die Mindestanforderung zunächst in der ersten CRD nach den Vorgaben von Basel II fest. Nachdem diese Regel Ende 2009 ausgelaufen war, wurde die Untergrenze in der CRD III wieder eingeführt, die bis Ende 2011 galt. Mit der CRR wurde die 80-Prozent-Regelung schließlich 2014 abermals eingeführt und sollte vorläufig bis Ende 2017 gelten. Diese Lösung ist in den Augen der Baseler Regulierer

weder einheitlich noch von Dauer. So können nationale Aufsichtsbehörden in der EU weiterhin Ausnahmen bei der Umsetzung der Risk Floors für einzelne Risikobereiche (Kreditrisiko und operationelles Risiko) zulassen. Auch wird das Marktpreisrisiko bisher nicht gewürdigt. Außerdem hat der Baseler Ausschuss bis Sommer 2017 nicht bekanntgegeben, ob man eine Risikobewertung nach einzelnen Risikokategorien (Kreditrisiko, operationelles Risiko, Marktpreisrisiko) anstrebt oder die Untergrenze bei den gesamten risikogewichteten Aktiva anlegen wird (Output Floor). Letzteres würde den Banken mehr Flexibilität verschaffen, da sie höhere Risiken aus einer Kategorie mit niedrigeren aus den anderen Kategorien ausgleichen könnten. Der für die Umsetzung der Kapitalstandards zuständige EU-Finanzkommissar Valdis Dombrovskis sowie die Finanzminister Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande wehrten sich im Baseler Ausschuss bisher gegen Pläne, Untergrenzen als festen Bestandteil von Basel III weiterzuführen. In der letzten Sitzung des Gremiums im Juni 2017 konnten sich die Leitung des Baseler Ausschusses und die EU offenbar noch auf keine Lösung des Problems einigen. Zwar scheint mittlerweile festzustehen, dass die angestrebte Lösung einen Output Floor vorsieht. Im Ausschuss wird aber weiter darum gestritten, bei welcher Höhe dieser liegen soll. Zuletzt deutete sich ein Kompromiss an, der die Untergrenze für das bankintern errechnete Eigenkapital bei 75 Prozent des Eigenkapitals anliegt, das nach dem Standardmodell fällig wäre. Offen ist derzeit, ob Frankreich dem 75-Prozent-Kompromiss zustimmen wird, da bisher gerade die französischen Großbanken von der flexiblen Lösung profitieren.⁴¹

Die Einführung der Leverage Ratio

Seit 2015 müssen die Banken in der EU gemäß CRR eine ungewichtete Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) veröffentlichen (siehe Anhang, S. 35f). Sie soll das Verhältnis von Kernkapital (T1) zum ungewichteten Gesamtengagement, also den bilanzierten und außerbilanzlichen Positionen abbilden. Im Gegensatz zu den Behörden in den USA verzichtete die EU damit vorerst auf eine verbindliche Mindestquote. Stattdessen wurde die Leverage Ratio in der gesamten EU

⁴⁰ Jim Brunsten, »Hammond Clashes with Brussels over New Bank Oversight Rules: Plans Shape up to Be One of UK's Last Big Financial Policy Battles in EU«, in: *Financial Times*, 6.12.2016.

⁴¹ Markus Frühauf, »Internationale Regeln: Bankenaufseher kämpfen um eine Einigung«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.12.2016; Boris Groendahl/Silla Brush, »France Holds out as Bank Regulators Drive for Basel Overhaul«, *Bloomberg*, 12.6.2017.

bis auf Weiteres nur als Säule-2-Instrument (siehe Tabelle 1, S. 9) eingeführt. Damit liegt es in der Hand der nationalen Aufsichtsbehörden, von einzelnen Banken mehr Eigenkapital einzufordern.

Die Banken müssen die Komponenten der Leverage Ratio bisher anhand eines einheitlichen Übersichtsbogens bestimmen. Zunächst war laut Basel III vorgesehen, dass die G20-Staaten sich auf eine gemeinsame Berechnungsgrundlage verständigen, die nach Ende der Testphase für die Leverage Ratio ab 2017 gelten sollte. Ab 2019 sollte die EU die neue Eigenkapitalquote dann gemäß Basel III verbindlich machen. Derzeit beraten die Mitgliedsländer über einen Vorschlag, den der Baseler Ausschuss Ende 2016 unterbreitet hat. Gegenstand ist eine gemeinsame Berechnungsgrundlage mit Wirkung ab 2018.

Die neuen Liquiditätsziele

Vor der Finanzkrise gab es keine europaweit gültigen Regeln zur Liquidität. Die EU führt die im Baseler Rahmenwerk vorgesehene kurzfristige Liquiditätskennziffer (LCR) seit 2015 auf dem Wege der CRR ein (siehe Anhang, S. 36f). Demnach sollen die Banken ihre LCR-Mindestquote vom Ausgangswert des Jahres 2015, der bei 60 Prozent hochliquider Aktiva an den Nettokapitalabflüssen über einen Zeitraum von 30 Tagen lag, schrittweise auf 100 Prozent anheben.

Zudem sind die Kreditinstitute seit 2016 aufgefordert, die strukturelle Liquiditätsquote (NSFR) in einer Testphase umzusetzen. Ziel der CRR ist es, dass die Institute ihre langfristigen Verpflichtungen mit einer ausreichenden Menge an diversifizierten und stabilen Mitteln absichern. Ab 2018 sollen die europäischen Institute die NSFR auf die international vereinbarte Mindestquote von 100 Prozent steigern. Nachdem die Europäische Bankenaufsicht im Dezember 2016 erste Ergebnisse der Testphase veröffentlichte, könnte die CRR um neue verbindliche Regeln ergänzt werden.

Anders als die Baseler Liquiditätsvorgaben bezieht sich die CRR nicht nur auf international tätige Großbanken, sondern auf alle Institute, die das Einlagen- und Kreditgeschäft betreiben. Darüber hinaus sollen die Liquiditätsstandards auch für Wertpapierfirmen gelten, sowohl auf individueller Instituts- als auch auf Gruppenebene. Allerdings können die nationalen Aufsichtsbehörden Wertpapierfirmen von den Liquiditätsanforderungen der CRR ausnehmen.⁴²

⁴² Vgl. »Die Umsetzung von Basel III in europäisches und

Besonderheiten bei der Umsetzung in Großbritannien

In Reaktion auf die Finanzkrise hat die britische Regierung seit 2010 mit Hochdruck Reformen vorangetrieben. Noch während der Krise verabschiedete das britische Parlament im Februar 2009 den Banking Act, der es ermöglichte, angeschlagene Banken zu verstaatlichen. Wichtigste Bestandteile des Reformpakets nach der Krise sind der Umbau der Finanzaufsicht und das Finanzmarktgesetz (Financial Services Act), das im April 2014 in Kraft trat. Die Finanzaufsicht, die früher nur bei einer Behörde angesiedelt war, wurde zwei Nachfolgebehörden mit unterschiedlichem Zuschnitt übertragen, der Financial Conduct Authority (FCA) und der Prudential Regulation Authority (PRA), die unter dem Dach der Bank of England angesiedelt ist.

Das Finanzgesetz folgt weitgehend den Empfehlungen einer unabhängigen Expertengruppe (Independent Commission on Banking, ICB), die im Auftrag der Regierung von Juni 2010 bis September 2011 neue Lösungen ausgearbeitet hat.⁴³ In das Gesetz von 2013 gingen drei Hauptempfehlungen ein: Erstens wurde ein Trennbankensystem (Ring Fencing) geschaffen, eine Variante des Eigenhandelsverbots nach der Volcker Rule der USA. Nach dem britischen Ansatz wird das Einlagen- und Sparkontengeschäft der Banken von den besonders risikohaltigen Investmentbereichen abgetrennt. Zweitens umfasst das Finanzgesetz neue Regeln für das verantwortliche Management der Institute. Drittens sieht das Gesetz ein neues Regime für die Abwicklung insolventer Banken vor. Im Einklang mit den Regeln der EU hat die britische Regierung die

nationales Recht« [wie Fn. 35], S. 64.

⁴³ Die Expertenkommission (ICB) greift zentrale Punkte auf, die bereits im Turner Review vom März 2009 enthalten waren. In seinem vielzitierten Bericht liefert der damalige Leiter der Finanzaufsicht (FSA), Lord Adair Turner, eine erste zusammenhängende Abhandlung über Verlauf und Ursachen der Finanzkrise in Großbritannien. Turner verlangt darin eine besser koordinierte internationale Regulierung der Banken und ein EU-weites Regime der Bankenregulierung. Darüber hinaus stellt er sechs Hauptforderungen auf: (1) höhere Eigenkapitalanforderungen an Banken, (2) neue Liquiditätsregeln, (3) mehr Transparenz bei Aktivitäten sogenannter Nichtbanken (Shadow Banks) einschließlich der Hedgefonds, (4) stärkere Regulierung ausländischer Banken durch Gaststaaten (Host Country Rule), (5) mehr Kontrolle über das Entlohnungssystem für das Bankenmanagement (Bonni), (6) überarbeitete Buchführungsregeln für Banken. Adair Turner, *The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*, London: Financial Services Authority, März 2009, <www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf> (Zugriff am 6.2.2017).

Beteiligung der privaten Gläubiger an den Verlusten einer insolventen Bank (Bail-in) zur Voraussetzung für öffentliche Hilfen gemacht.

Die Trennung von risikoreichen Geschäftsfeldern und normalem Bankgeschäft (Ring Fencing) in Großbritannien wird auf zwei Wegen vollzogen. Zum einen müssen die Kreditinstitute gemäß dem Financial Services (Banking Reform) Act von 2012 die neuen gesetzlichen Vorgaben bis Januar 2019 erfüllen. Zum anderen hat der Gesetzgeber die zuständigen Regulierungsbehörden PRA und FCA beauftragt, weitere bindende Regeln für die Umsetzung auf Banken- und Gruppenebene zu formulieren. Sogenannte Ring-Fenced Bodies (RFBs) werden von den restlichen Einheiten einer Finanzgruppe abgekoppelt, um diese Einheiten vor finanziellen Schocks zu bewahren.⁴⁴

Bei der Einführung neuer Eigenkapitalstandards ist Großbritannien, dessen Großbanken unmittelbar von der globalen Finanzkrise betroffen waren, ebenfalls schnell mit neuen Regeln vorangeschritten. In den Verhandlungen der EU über neue Eigenkapitalstandards forderte die britische Regierung für sich das Recht, über die europäischen Standards hinausgehende Anforderungen einführen zu können (Goldplating). Am Ende zäher Unterredungen erzielte Großbritannien einen Kompromiss. Demnach sind zwar die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen EU-weit mit einer Obergrenze zu versehen. Einzelne Mitgliedstaaten können jedoch über bankenindividuelle Kapitalpuffer die Anforderungen erhöhen. Nach dem Brexit könnten die britischen Behörden zwar erneut eigene Wege bei den Eigenkapitalstandards gehen. Soll der Marktzugang zur EU erhalten bleiben, müssten die britischen Regeln jedoch von der EU als äquivalent akzeptiert werden. Gelingt eine Einigung auf bindende Kapitalstandards im Rahmen von Basel III, könnten die EU und Großbritannien in ihren »Trennungsverhandlungen« auf den Baseler Standard zurückgreifen. Ein Vorteil bei der Kompromissfindung ist, dass Großbritannien nach der Krise bereits Risk Floors (Untergrenzen) für die bankinternen Risikobewertungsmodelle eingeführt hat.

⁴⁴ Als besonders schützenswerte Finanzdienstleistung (Core Services) definiert das britische Finanzdienstleistungsgesetz von 2012 folgende drei Bereiche: (a) Überweisungen auf Spar- und Girokonten, (b) Abheben von einem und Einzahlen auf ein Bankkonto, (c) Überziehungsmöglichkeiten bei Girokonten. Her Majesty's Treasury (Hg.), *Financial Services Act 2012*, Chapter 21, London, 1.4.2012, <www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/pdfs/ukpga_20120021_en.pdf> (Zugriff am 6.2.2017).

Auch bei der Leverage Ratio verwirklicht die britische Regierung bereits seit 2013 das, worüber der Rest der EU und auch der Baseler Ausschuss noch diskutieren. Nach britischem Recht gilt für die Finanzinstitute bei der Leverage Ratio eine bindende Mindestquote von 3 Prozent, die je nach Systemrelevanz und Lage systemischer Risiken auf bis zu 3,7 Prozent gesteigert werden kann. Seit Anfang 2017 sind die britischen Banken verpflichtet, genaue Angaben zur Leverage Ratio öffentlich zu machen.

Schließlich hält die PRA die britischen Banken seit Oktober 2015 dazu an, die kurzfristige Liquiditätskennziffer (LCR) zunächst in einer Höhe von 80 Prozent hochliquider Aktiva an den Nettokapitalabflüssen über 30 Tage zu erfüllen. Seit Januar 2017 müssen die Banken ihre LCR auf 90 Prozent und ab 2018 auf 100 Prozent steigern, wie in der CRR vorgesehen. Im Hinblick auf die strukturelle Liquiditätsquote (NSFR), deren Erfüllung besonders für die stabile Finanzierung der großen und global aktiven britischen Banken relevant ist, nehmen die Behörden bisher eine abwartende Haltung ein. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Europäische Kommission noch keine abschließenden Regeln für die weitere Ausgestaltung der Quote festgelegt hat. Jenseits der rechtlich bindenden Anforderungen der CRR gilt aber auch im Falle eines Austritts Großbritanniens aus der EU die Vereinbarung des Baseler Ausschusses, die von allen Mitgliedstaaten verlangt, die NSFR bis 2018 umzusetzen.

Generell stellt sich die Frage, wie britische Behörden und Politik mit EU-Regeln für Banken und andere Finanzinstitute verfahren werden, sobald das Land die EU verlassen hat. Für einen Abbau der Regulierung in Großbritannien sprechen mögliche Nachteile für die britischen Banken, denn diese geraten unter erhöhten Wettbewerbsdruck, wenn sie ihren Zugang zum EU-Finanzmarkt (Banking Passport) verlieren. Dagegen sprechen zum einen die noch sehr gute Marktposition der britischen Banken, die offensichtlich auch bei einer strikten Regulierung hohe Gewinnmargen erreichen, zum anderen die komplizierte rechtliche Lage. Wie in anderen Rechtsbereichen auch müsste die Regierung die bereits umgesetzten EU-Vorgaben (CRD IV) mühsam aus dem britischen Finanzmarktgesetz von 2012 und aus weiteren sekundären Rechtstexten entfernen.⁴⁵ Jenseits der vollständigen Abschaffung

⁴⁵ Jan Putnis/Benjamin Hammond/Nick Bonsall, »United Kingdom«, in: Jan Putnis (Hg.), *The Banking Regulation Review*, 4. Aufl., London: Law Business Research Ltd., 2013, S. 830–867 (866).

bestimmter Regeln für Banken eröffnet sich aber den britischen Behörden noch mehr als bisher die Möglichkeit, unilateral von EU-weiten Standards abzuweichen. Schon im August 2016 lockerte die britische Regierung beispielsweise die Regeln für die Berechnung der Leverage Ratio. Seitdem konnten die britischen Banken anders als die Banken der EU-27 bestimmte Risiken aus dem Nenner der ungewichteten Eigenkapitalquote herausnehmen (Netting) und müssen folglich weniger Eigenkapital vorhalten.⁴⁶ Derzeit zieht die EU nach und passt ihre Regeln dem angelsächsischen Modell an. Noch ist nicht zu erkennen, ob die britische Regierung mit ihrer Maßnahme – nur zwei Monate nach der Brexit-Abstimmung – im Sinn hatte, kurzfristig stabilisierend auf die beunruhigten Finanzmärkte zu wirken, oder ob sie eine Deregulierungsstrategie verfolgt, die den britischen Instituten wieder Wettbewerbsvorteile verschaffen soll.

⁴⁶ »Bank of England Eases Banks' Capital Leverage Rule to Help Support Economy«, *Reuters*, 4.8.2016, <<http://uk.reuters.com/article/uk-britain-boe-banks-leverage-idUKKCN10F1GM>> (Zugriff am 18.12.2016).

Ergebnisse und Ausblick

Mit dem Dritten Baseler Rahmenwerk zur Stabilisierung der Banken (Basel III) unternahmen die G20-Staaten nach der globalen Finanzkrise einen bedeutenden Schritt hin zu einheitlichen Regeln für alle Banken (Level Playing Field). Noch unter dem Eindruck der enormen wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Finanzkrise zogen die beiden größten Finanzzentren USA und EU – einschließlich Großbritanniens – an einem Strang. Die Banken wurden strenger beaufsichtigt und mussten höhere Eigenkapitalquoten vorweisen. Zugleich stiegen die Anforderungen an die Qualität des regulatorischen Eigenkapitals und damit auch die Kosten der Banken. Seit 2013 setzten die Institute in den USA und der EU die neuen Liquiditätsstandards stufenweise um. Konnten die US-Banken und auch die britischen Institute ab 2012 trotz erhöhter regulatorischer Kosten erneut ihre Gewinne steigern, sah die Lage für die Banken innerhalb der restlichen EU schlechter aus. Die europäischen Banken wurden durch die Griechenlandkrise sowie die Finanz- und Wirtschaftskrisen anderer EU-Länder stark belastet. Unter anderem liegt das darin begründet, dass die Institute in ihren Bilanzen Staatsanleihen und andere Papiere hielten, die in kurzer Zeit erheblich an Wert verloren. Nachdem die Europäische Zentralbank ab Herbst 2012 eine Politik niedriger Zinsen betrieb, um die Arbeitsmarktsituation und das wirtschaftliche Wachstum in den angeschlagenen Euroländern zu verbessern, verschlechterten sich die Gewinnerwartungen der EU-Banken weiter.

Erste »Risse im Lack« von Basel III waren ab 2014 zu erkennen. Seitdem schwelt im Baseler Ausschuss eine Auseinandersetzung zwischen der EU und den USA über bankinterne Risikomodelle. Während die Obama-Regierung die Freiheit der Banken begrenzen wollte, wehrten sich die Vertreterinnen und Vertreter der EU in Basel dagegen, die Risikomodelle weiter zu vereinheitlichen. Einige europäische Banken mussten damit rechnen, dass ihr Eigenkapitalbedarf steigt, wenn ihre Risikoberechnung strenger reglementiert wird. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass deshalb zahlreiche Banken aus dem Markt austreten. Auch teilen keineswegs alle Ökonomen das von Bankenverbänden immer wieder ins Spiel gebrachte Argument, die Banken würden ihre Kreditvergabe an Unternehmen und

Privatpersonen reduzieren, falls sie nach der Einführung eines von Basel verordneten Output Floor (Untergrenze bei der bankinternen Risikoberechnung) erneut gedrängt wären, mehr Eigenkapital auszuweisen.

Zehn Jahre nach Ausbruch der Krise setzen sich nationale Alleingänge zunehmend gegen gemeinsame Lösungen durch, von denen langfristig alle Länder profitieren würden. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass das Interesse der Verbraucher an stabilen Finanzmärkten gegenüber den Interessen der Banken und Finanzfirmen ins Hintertreffen gerät. Dieser Prozess setzte im Baseler Bankenausschuss und auch in anderen Bereichen der Finanzmarktregulierung bereits vor der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten ein. Nun wächst jedoch die Sorge, vor allem auch unter Finanzmarktexperten in den USA, dass sich die Trump-Regierung aus der Finanzmarktregulierung auf internationaler Ebene vollständig zurückziehen könnte.

Um besser zu verstehen, warum der gerade erst geschaffenen internationalen Finanzordnung der Zerfall droht, lohnt ein Blick zurück. Die USA verfolgten unmittelbar nach der Krise einen regulatorischen Ansatz, der in zentralen Bereichen wesentlich weiterging als die Vorstellungen der EU. Erstens legte Washington ein höheres Tempo bei der Finanzmarktregulierung vor. Zweitens setzte die US-Regierung vor allem mit der Einführung der Volcker Rule schnell dort an, wo vor der Krise die größten Risiken entstanden waren: im Investmentgeschäft. Drittens konzentrierten die USA ihre regulatorischen Maßnahmen auf die größten und global am weitesten vernetzten Banken und Institute. Mögliche Erklärungen für den Regulierungsansatz der Regierung liegen zum einen in der Struktur des Finanzmarkts der USA. Eine ausschlaggebende Rolle spielt zum anderen die Entscheidung der Obama-Regierung, der Stabilität des Finanzsystems Vorrang gegenüber kurzfristigen Gewinninteressen der US-Finanzindustrie zu gewähren. Schon die frühen regulatorischen Beschlüsse, also das Dodd-Frank-Gesetz, die Volcker Rule und das Collins Amendment, unterstreichen, dass die Obama-Regierung größten Wert auf langfristige Stabilität legte. Sie weitete diese Initiative auf die internationale Ebene aus und drängte darauf, die Baseler Standards der Bankenregulierung zu verschärfen. Auch Großbritannien, dessen

Finanzsystem und Institutionen dem US-System ähneln, reagierte ab 2009 rasch und mit ähnlichen regulatorischen Schritten auf die Finanzkrise, nämlich dem Trennbankensystem, der anpassbaren Leverage Ratio sowie Einschränkungen im Derivatehandel.

Die EU brauchte hingegen länger, um regulatorische Antworten auf die Krise zu entwickeln. Dabei ging sie aber entgegen einer in Deutschland verbreiteten Annahme nicht gründlicher vor als die angelsächsischen Länder. Das zeigt sich zum Beispiel beim Umgang mit notleidenden Krediten,⁴⁷ deren Verbleib in den Bankbilanzen bis heute große Risiken für die jeweiligen nationalen Finanzsysteme birgt und die zudem destabilisierend auf die Eurozone und die EU insgesamt wirken. Zwar hat die Europäische Zentralbank im Herbst 2016 einen Leitfaden für die Banken erstellt, anhand dessen faule Kredite abgebaut werden sollen. Noch immer mangelt es jedoch an bindenden Regeln, wie Mitgliedstaaten mit Banken umgehen sollen, die den Leitfaden ignorieren.

Dass die Regulierung in der EU im Vergleich mit den angelsächsischen Bankenmärkten eher zurückhaltend anlief, lässt sich zum Teil damit erklären, dass die Union beim Ausbruch der globalen Finanzkrise nicht auf dieselben Aufsichts- und Regulierungsinstitutionen und auch politischen Instrumente zurückgreifen konnte wie Großbritannien und die USA. Erst seit 2014 führt die EU schrittweise die Bankenunion ein. Zudem ist der politische Entscheidungsprozess auf EU-Ebene noch nicht eingespielt, ähnlich wie im Fall der Handelspolitik. Darüber hinaus stellt sich jedoch die Frage, ob die Europäische Kommission tatsächlich das Stabilitätsziel über die Geschäftsinteressen der Banken in der Eurozone gestellt hat. In zentralen Bereichen des Baseler Abkommens setzen

⁴⁷ Als notleidende oder faule Kredite (Non-Performing Loans, NPL) werden Kredite bezeichnet, die ein erhöhtes Ausfallrisiko tragen. Die Stabilität eines Finanzinstituts lässt sich unter anderem am Verhältnis der faulen zu den gesamten ausgegebenen Krediten (NPL-Quote) ablesen. Steigt dieser Anteil über einen bestimmten Schwellenwert, steht die Stabilität des gesamten Instituts in Frage. Ein hoher Anteil fauler Kredite führt aber nicht zwangsläufig zur Zahlungsunfähigkeit und Abwicklung eines Instituts. Entscheidend ist das Verhältnis des Risikos aus faulen Krediten zum Gewinn des Instituts aus anderen Geschäftsbereichen. Darüber hinaus spielt die Risikoverteilung eine wichtige Rolle. Eine hohe Konzentration der Risiken auf einzelne faule Großkredite kann besonders destabilisierend wirken. Vgl. International Monetary Fund (IMF) (Hg.), *Euro Area Policies. 2016 Article IV Consultation*, Washington, D.C., Juli 2016 (IMF Country Report Nr. 16/219), S. 11.

die EU-Behörden und einzelne Mitgliedsländer die vereinbarten Regeln bis heute nicht vollständig um. Zwar hat die Kommission auf dem Wege einer Verordnung (Capital Requirements Regulation, CRR) und einer überarbeiteten Richtlinie (Capital Requirements Directive, CRD IV) versucht, die im Baseler Abkommen festgelegten neuen internationalen Standards EU-weit zu verankern. Jedoch erlauben es nationale Ausnahmen den Banken, die Basel-Standards in Teilen zu umgehen. Das betrifft beispielsweise die Qualität des Eigenkapitals, die Risikoberechnung bei den Bankbilanzen und den Umgang mit notleidenden Krediten. Hierauf weist nicht nur der Baseler Ausschuss in drei bisher erschienenen Fortschrittsberichten hin. Auch unabhängige Stimmen außerhalb der Baseler Gremien beklagen den Unwillen der EU-Staaten, fest vereinbarte internationale Regeln konsequent anzuwenden.

Wegen der anhaltenden wirtschaftlichen Schwäche der EU befindet sich die europäische Politik in einem grundsätzlichen Zielkonflikt. Das lässt sich am jüngsten Streit im Baseler Ausschuss über die Regeln für die bankinterne Risikoberechnung veranschaulichen. Auf der einen Seite sind die Mitgliedstaaten der EU bestrebt, die Wettbewerbsinteressen der auf ihrem Gebiet ansässigen Banken gegenüber Konkurrenten in den USA – und künftig auch in Großbritannien – zu wahren. Auf der anderen Seite verlangen Bürgerinnen und Bürger nach stabilen Märkten und der Reduzierung von Risiken. In einer Welt global agierender Banken und Finanzunternehmen hängt die Stabilität an der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Gerade in der momentan aufgeheizten politischen Lage hätte eine Einigung mit den USA über internationale Standards starke Symbolkraft. Auf diese Weise könnte es dem Baseler Ausschuss gelingen, wenigstens einen Teil der Bankenregulierung noch rechtzeitig »wetterfest« zu machen, bevor die in den nächsten Jahren zu erwartenden politischen Stürme darüber hinwegfegen werden. Dennoch sollte die EU hier nicht leichtfertig einem »faulen Kompromiss« zustimmen, der am Ende die immer noch angeschlagenen europäischen Banken ermuntert, erneut hohe Risiken einzugehen. Da sich die Regierungen immer noch nicht glaubwürdig von Bankenrettungen distanzieren können, steht zu befürchten, dass wieder die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler die Hauptlast künftiger Krisen tragen würden. In der Folge wäre die Auflösung der Eurozone kaum noch zu verhindern und auch die Zukunft der EU wäre bedroht. Was bisher in Europa mit Sicherheit fehlt, ist eine Debatte über die Finanzmarktpolitik der Europäischen Kommission in inter-

nationalen Foren wie dem Baseler Ausschuss und die weitreichenden Folgen derselben. Um zu verhindern, dass Regierungen den Banken ein weiteres Mal falsche Anreize setzen, muss die EU sowohl mit den USA als auch mit Großbritannien im Gespräch bleiben. Selbst wenn es nicht möglich sein sollte, sich auf neue globale Regeln in Basel zu einigen, darf der Informationsfluss über die Auswirkungen bereits eingeführter Regeln, auch über den eigenen Rechtsraum hinaus, nicht abreißen. Auch im Financial Stability Board und in anderen, weniger stark institutionalisierten Foren wie dem Joint US-EU Financial Markets Regulatory Dialogue sollte sich die EU weiter mit den USA über die Folgen der US-Politik für andere Länder und über Entwicklungen auf den Finanzmärkten austauschen.

Anhang

Abkürzungen

AdT1	Additional Tier 1
AOCI	Accumulated Other Comprehensive Income
ASF	Available Stable Funding
A-SRI	Anderweitig systemrelevantes Institut
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive (EU)
CET 1	Common Equity Tier 1 Capital
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
CVA	Credit Value Adjustment
EBA	Europäische Bankenaufsicht
ESRB	European Systemic Risk Board
FCA	Financial Conduct Authority (Großbritannien)
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation (USA)
FSB	Financial Stability Board
FSOC	Financial Stability Oversight Council (USA)
G-SIB	Global Systemically Important Bank
G-SRI	Global systemrelevantes Institut
HQLA	High Quality Liquid Assets
ICB	Independent Commission on Banking (Großbritannien)
IMF	International Monetary Fund
LCR	Liquidity Coverage Ratio
MREL	Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities
NPL	Non-Performing Loans
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OCC	Office of the Comptroller of the Currency (USA)
OTC	Over the Counter Derivative
PCA	Prompt Corrective Action
PRA	Prudential Regulation Authority (Großbritannien)
RCAP	Regulatory Consistency Assessment Program
RFB	Ring-Fenced Body
RSF	Required Stable Funding
RWA	Risk-Weighted Assets
SEC	Securities and Exchange Commission
SIFI	Systemically Important Financial Institution
T2	Tier 2
TLAC	Total Loss-Absorbing Capacity
TruPS	Trust Preferred Securities

Hauptinstrumente der Bankenregulierung bei Basel III

Mit dem Abschluss des ersten Baseler Akkords einigten sich die wichtigsten Industrieländer 1988 erstmals auf gemeinsame Standards, nach denen international tätige Banken Eigenkapital bereitstellen müssen.

Unter den Instrumenten zur Regulierung der Banken und anderer Kreditinstitute spielen Eigenkapitalanforderungen bis heute eine zentrale Rolle. Mit bindenden Regeln zum Eigenkapital soll eine Insolvenz verhindert werden (Going Concern). Regierungen gingen lange davon aus, dass sich Finanzkrisen vermeiden lassen, indem höhere Eigenkapitalanforderungen an die Institute gestellt werden.⁴⁸ Außerdem steht das Eigenkapital zum Ausgleich von Verlusten bereit, wenn eine Bank abgewickelt werden muss (Gone Concern). Darüber hinaus hat es eine steuernde Funktion für die gesamte Volkswirtschaft. Mit strengeren Eigenkapitalanforderungen versuchen Regierungen zu verhindern, dass Finanzinstitute in wirtschaftlich guten Zeiten ihre Kreditvergabe rapide ausweiten, bei einer Umkehrung der Konjunktur jedoch alle gleichzeitig unter finanziellen Druck geraten und Verluste verzeichnen (Prozyklizität der Kreditvergabe). Um die Eigenkapitalausstattung der Banken zu bewerten, betrachten die Regulierungsbehörden das Verhältnis von Eigenkapital zu risikogewichteten Aktiva (Risk-Weighted Assets, RWA) eines Instituts. Diese Kennziffer bleibt auch bei Basel III sehr wichtig, wird jedoch durch weitere Kennziffern ergänzt. Hierzu zählt die ungewichtete Eigenkapitalquote (Leverage Ratio). Hinzu kommen neue Standards für die Liquiditätsausstattung der Banken.

Risikogewichtete Eigenkapitalquote

Basel III erhöht sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Anforderungen an das Eigenkapital. Statt der bisher notwendigen 8 Prozent Eigenkapital relativ zu den risikogewichteten Aktiva müssen die Banken ab Januar 2019 mindestens 10,5 Prozent ausweisen.⁴⁹

⁴⁸ Ob höheres Eigenkapital Finanzkrisen wirksam verhindern kann, ist nicht unumstritten. Ein Gegenargument findet sich bei Jordà u.a., *Bank Capital Redux* [wie Fn. 26]. Allerdings betonen die Autoren den Nutzen von Kapitalregeln, spätestens wenn es um die Frage geht, welche Teile der Gesellschaft die Kosten einer Finanzkrise tragen.

⁴⁹ Die Wirkung des gestiegenen Eigenkapitals lässt sich an einem einfachen Rechenbeispiel zeigen. Eine Eigenkapitalquote von 4 Prozent bedeutet, dass ein Finanzinstitut das 25-Fache seines Eigenkapitals in Form von Krediten vergeben

Zudem stieg der Anteil des *harten* Kernkapitals am gesamten Eigenkapital von bisher 2 auf 4 Prozent. Basel III unterscheidet zwischen drei Sorten von Kapital: sogenanntes *hartes Kernkapital* (Common Equity Tier 1, CET 1), *weiteres Kernkapital* (Additional Tier 1, AdT 1) und *Ergänzungskapital* (Tier 2, T2). Zum harten Kernkapital (CET 1) rechnen die Bankenaufsichter in erster Linie Kapital, das aufgrund seiner Rechtsform dazu geeignet ist, entstandene Verluste zu absorbieren. Hierzu zählen unter anderem zurückgehaltene Gewinne und Stammaktien von Unternehmen, bei denen die Absorptionsfähigkeit klar erkennbar und daher unstrittig ist. Gemäß Basel III können neben Aktien aber auch andere Eigenkapitalinstrumente zum harten Kernkapital gezählt werden, soweit diese einem Anforderungskatalog gerecht werden, der 14 Punkte umfasst und durch das Baseler Rahmenwerk festgelegt ist. Dazu gehören Instrumente, die als *hybrides Kapital* bezeichnet werden, wie Genossenschaftsanteile, stille Einlagen und Einlagen an öffentlich-rechtlichen Sparkassen sowie Minderheitenanteile Dritter.⁵⁰ Insgesamt aber darf der Anteil dieser »weicheren« Positionen am harten Kernkapital 15 Prozent nicht übersteigen.

Kapitalpuffer

Eine bedeutende Neuerung bei Basel III sind die sogenannten Kapitalpuffer. Hiermit werden die Banken einerseits gezwungen, über das regulatorische Eigenkapital hinaus weitere Kapitalrücklagen zu bilden. Andererseits erhalten die Institute mehr Flexibilität bei der Erhöhung ihres Eigenkapitals. Gemäß dem Baseler Fahrplan muss seit 2016 ein neuer *Kapitalerhaltungspuffer* vorgehalten werden, der aus hartem Kernkapital besteht. Dieser muss bis Ende 2018 in mehreren Stufen (jährlich mit 0,625 Prozent der RWA) auf einen Mindestwert von 2,5 Prozent erhöht werden. Mit einem weiteren, *antizyklischen Kapitalpuffer* drängen

kann. Bei einer Bank mit 4 Milliarden Euro Eigenkapital beispielsweise entspräche das also maximal 100 Milliarden Euro an Krediten. Sie kann in dem Fall höchstens 96 Milliarden Euro an Schulden aufnehmen. Erhöht sich aber die Eigenkapitalanforderung auf 8 Prozent, kann die Bank noch das 12,5-Fache ihres Eigenkapitals als Kredite gewähren.

50 Zum Widerstand der EU, hybrides Kapital als Eigenkapital aufzugeben, siehe Nicolas Véron, »The European Union Is the Global Laggard on Basel III«, *Bruegel Blog Post*, 11.12.2014, <<http://bruegel.org/2014/12/the-european-union-is-the-global-laggard-on-basel-iii/>> (Zugriff am 6.4.2017).

Regierungen die Banken dazu, in wirtschaftlich guten Zeiten zusätzliche Rücklagen von bis zu 2,5 Prozent der RWA zu bilden. Diese sollen bei einem späteren Konjunkturabschwung mögliche rapide Verluste ausgleichen. Müssen die Banken aufgrund schlechter Gewinnentwicklung den Puffer »abschmelzen«, droht ihnen dennoch nicht, dass die Regulierungsbehörden hart durchgreifen. Allerdings stehen die Institute dann unter besonderer Aufsicht der nationalen Behörden, die eine Frist zur erneuten Erhöhung des Eigenkapitals festlegen. Während der Beobachtungszeit kann der Staat den Banken Auflagen erteilen. Solange diese Institute nach der Definition von Basel III unterkapitalisiert sind, können die Behörden ihnen beispielsweise verbieten, Gewinne über Dividenden an Aktionäre auszuschütten oder Boni an Bankmanager auszuzahlen.

Bankinterne Risikomodelle

Mit Basel III verfolgten Regierungen auch das Ziel, die Risikoberechnung in den Bankbilanzen stärker zu vereinheitlichen und strenger zu kontrollieren. Denn seit der Verabschiedung von Basel II im Juli 2004 hatten die Großbanken weitreichende Freiheiten genossen, weil sie zur Errechnung ihrer Bilanzrisiken eigene Modelle verwenden durften. Damit sollte die Eigenverantwortlichkeit der Kreditinstitute gestärkt werden, da sie sich nicht länger auf vorgegebene statische Risikoklassen »verlassen« konnten, sondern selbst die Risiken einschätzen mussten.⁵¹ Zu diesem Zweck hatte der Baseler Ausschuss Regeln aufgestellt, nach denen die Banken Kredit- und Marktrisiken sowie operationelle Risiken bewerten sollten. Gleichzeitig gewährte der Ausschuss den nationalen Regierungen jedoch großen Spielraum in der Frage, wie stark sie in die bankinterne Risikobewertung eingreifen. Während dieser Spielraum in den USA nach der Finanzkrise gesetzlich stark eingeschränkt wurde, ließ die EU den Instituten weiter große Freiheit. Mit dem Dodd-Frank-Gesetz schafften die Amerikaner auch die Risikobewertung anhand externer Ratings durch Agenturen ab. In der EU sind diese weiterhin erlaubt.

51 Meredith Wilf, »Credibility and Distributional Effects of International Banking Regulations: Evidence from US Bank Stock Returns«, in: *International Organization*, 70 (2016) 4, S. 763–796; Nicolas Véron, *The G20 Financial Reform Agenda after Five Years*, Brüssel: Bruegel, September 2014 (Bruegel Policy Contribution Nr. 11).

Für eine standardisierte Risikoberechnung spricht zunächst eine verbesserte Stabilität. Wie die Krise gezeigt hat, kann das »strategische Kleinrechnen« der Bilanzrisiken einer Großbank bedeuten, dass die Rücklagen nicht ausreichen, um eine Insolvenz zu verhindern. Haben viele andere Institute eine ähnliche Strategie verfolgt, bricht der Bankenmarkt schnell zusammen, mit möglichen Auswirkungen für das gesamte Finanzsystem. Allerdings hat die Standardisierung auch Nachteile. Erstens ist schwer zu sagen, ob festgelegte Risikogewichte die tatsächliche Marktentwicklung widerspiegeln. Nimmt man das Beispiel der Staatsanleihen von Euroländern, erweist sich derzeit zum wiederholten Mal, dass die Risikoprämien keineswegs einheitlich sind. Wendet man die standardisierten Risikogewichte aus Basel an, werden jedoch alle Finanzinstrumente derselben Risikoklasse gleich behandelt. Damit verfehlen sie ihr eigentliches Ziel, unterschiedlichen Risiken Rechnung zu tragen. Zweitens wird in einzelnen Studien auf prozyklische Effekte standardisierter Modelle hingewiesen. Es kann unerwünschte Folgen haben, wenn innerhalb breiter Anlageklassen wie etwa Unternehmensanleihen nicht ausreichend zwischen unterschiedlichen Geschäftsrisiken differenziert wird und wenn beispielsweise Unternehmensanleihen ein höheres Risiko zugeschrieben wird als Staatsanleihen entwickelter Länder. Dies könnte Banken ermutigen, in guten wirtschaftlichen Zeiten ihre sicheren Anlagen durch risikoreichere Unternehmensanleihen zu ersetzen, da sie höhere Zinsen abwerfen. In schlechten Zeiten, die von Unternehmensinsolvenzen und Kreditausfällen geprägt sind, könnten jedoch viele Banken gleichzeitig zu sichereren Anlageklassen flüchten. Damit entgehen die Institute der Auflage, mehr Eigenkapital zurückzulegen. Aber die Banken würden so auch den Abschwung verstärken, da den Unternehmen kaum noch Kapital zuflösse. Drittens könnten festgelegte Risikogewichte für bestimmte Kreditklassen Banken den Anreiz nehmen, eigene Risikomodelle weiterzuentwickeln und damit ihr Risikomanagement fortlaufend zu verbessern.

Bankenverbände und Teile der Realwirtschaft in Europa befürchten negative Folgen standardisierter Risikobewertungen, da diese höhere Eigenkapitalanforderungen nach sich zögen. Die Mehrbelastung beim Eigenkapital könne die Gewinne der europäischen Banken nach Jahren der Niedrigzinspolitik empfindlich schmälern, außerdem bestehe die Gefahr, dass die Kreditvergabe an Unternehmen und individu-

elle Bankkunden reduziert werde.⁵² Für den letzten Punkt fehlen eindeutige empirische Belege.⁵³ Und angesichts der extremen wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der letzten Finanzkrise stellt sich immer noch die Frage, mit welchen anderen Mitteln verhindert werden kann, dass die Banken ihre Freiräume bei der Risikoeermittlung auf fatale Weise ausnutzen.

Risk Floors

Die Regulierungsbehörden können Finanzinstitute darauf verpflichten, bei der Berechnung von Bilanzrisiken standardisierte Gewichte für Finanzinstrumente bestimmter Risikoklassen zu verwenden. Beim Abschluss von Basel III im Dezember 2010 war man sich noch nicht einig, ob dauerhaft Risk Floors (Untergrenzen) installiert werden sollen. Als unmittelbare Reaktion auf die globale Finanzmarktkrise hatten sich die G20-Regierungen im Juli 2009 darauf verständigt, auf eine alte Regelung aus dem Basel-I-Abkommen zurückzugreifen und bestimmten Großbanken für einen begrenzten Zeitraum Risk Floors aufzuzwingen, um eine bessere Eigenkapitalausstattung zu erreichen. Die Banken konnten zwar weiterhin eigene Rechenmodelle verwenden, doch das errechnete Risiko durfte nicht unter 80 Prozent des Ergebnisses aus einem Standardmodell fallen.

Im Herbst 2014 legte der Baseler Ausschuss einen ersten Entwurf für permanente Risk Floors vor.⁵⁴ In

⁵² PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Hg.), *Quo Vadis, Basel IV. Overview of the Latest Basel Proposals*, Frankfurt a.M., Juni 2016, <www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/basel-iv-toolbox.pdf> (Zugriff am 16.6.2017); Bankenverband/Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (Hg.), *Positionspapier des Bankenverbandes und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: Basel IV setzt bewährte Unternehmensfinanzierung unter Druck*, Berlin, Juli 2016, <https://bankenverband.de/media/files/Positionspapier_BdBBDI_Basel_IV_Juli_2016_vXJqGx7.pdf> (Zugriff am 16.6.2017).

⁵³ Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Literature Review on Integration of Regulatory Capital and Liquidity Instruments*, Basel: Bank for International Settlements, März 2016 (Working Paper Nr. 30); »Europäisches Bankensystem instabil, Reformen müssen weitergehen« [wie Fn. 39]; Martin Hellwig, »Die Banken sind immer noch gefährlich«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.11.2014.

⁵⁴ Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Capital Floors: The Design of a Framework Based on Standardised Approaches*, Basel: Bank for International Settlements, Dezember 2014 (Consultative Document – Standards), <<http://www.bis.org/bcb/publ/d306.pdf>> (Zugriff am 16.6.2017).

dem Bericht ließ der Ausschuss offen, an welcher Stelle beziehungsweise auf welchem Aggregationsniveau die Risk Floors angelegt werden sollten. Eine Option war die Einführung von Untergrenzen auf der Ebene der Risikoklassen (Kreditrisiko, Marktpreisrisiko, operationelles Risiko). Eine andere Möglichkeit bestand darin, die Risk Floors auf das gesamte Portfolio aller risikogewichteten Aktiva anzuwenden (der sogenannte Output Floor). Die zweite Variante ließe den Banken mehr Flexibilität, da sie Risiken verschiedener Risikoklassen ausgleichen könnten.

Kritik an dem Entwurf kam von der Europäischen Kommission, aber auch von den Aufsichtsbehörden wichtiger Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich, da jede Art von Risk Floors eine stärkere Annäherung an Standardmodelle bedeutet. Nach der Eurokrise konnten die europäischen Banken nur bescheidene Gewinne einfahren und liegen weit abgeschlagen hinter ihren Konkurrenten aus den USA und Großbritannien. In einem sehr profitablen Geschäftsbereich sehen sich die Europäer durch die Baseler Risikostandards übervorteilt, nämlich bei Immobilienkrediten. Die Baseler Regeln lassen es zu, dass US-Institute Risiken ihrer Immobiliengeschäfte an die staatlichen Finanzierer Fannie Mae und Freddie Mac weitergeben. Damit haben die Banken auf dem Papier einen niedrigeren Bedarf an Eigenkapital und mehr Spielraum, andere Geschäfte zu tätigen. Dagegen können die europäischen Banken Immobilienrisiken nicht aus ihren Bilanzen auslagern und hätten mit höheren Eigenkapitalanforderungen zu rechnen, wenn sie ihre Rechenmodelle stärker am Baseler Standardansatz ausrichten müssten. In seinem oben genannten Entwurf hatte der Ausschuss sich allerdings dafür ausgesprochen, den Standardansatz von den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten ausarbeiten zu lassen, um nationale Eigenheiten besser zu berücksichtigen.⁵⁵

Seit 2014 zieht sich ein Streit zwischen den USA und der EU über die Höhe des Risk Floors hin, also über die Frage, zu welchem Anteil die Ergebnisse bankinterner Risikomodelle von den Ergebnissen eines Standardmodells abweichen dürfen. Anfangs sprach sich US-Regierung für ein »harten« Risk Floor von 90 Prozent aus, den die EU jedoch ablehnte. Auch wenn der Baseler Ausschuss bis Ende Juni 2017 noch keine Lösung gefunden hat, zeichnen sich Konturen eines Kompromisses ab. Demnach könnte sich die EU auf einen Output Floor von 75 Prozent einlassen, was

den Forderungen der USA nach einer stärkeren Orientierung an Standardmodellen entgegenkäme. Zugleich würde der Standardansatz flexibler gestaltet.⁵⁶ Der Baseler Ausschuss, der zurzeit seine Standards für die Bewertung einzelner Risikokategorien überarbeitet, könnte damit also wieder mehr Spielraum für die nationale Regulierung lassen.

Leverage Ratio

Im Januar 2014 ergänzte der Baseler Ausschuss das Rahmenwerk erstmals um eine *ungewichtete* Eigenkapitalquote, die Leverage Ratio (auch Höchstverschuldungsquote). Sie gibt das Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und dem gesamten, ungewichteten geschäftlichen Engagement eines Instituts an. Als Richtwert für eine stabile Eigenkapitalausstattung legte der Baseler Ausschuss eine Leverage Ratio von mindestens 3 Prozent Eigenkapital am Gesamtengagement eines Instituts fest.⁵⁷

Ein Hauptvorteil der Leverage Ratio liegt darin, dass sie in klarer und relativ leicht nachvollziehbarer Weise das Verhältnis zwischen verlustabsorbierendem Eigenkapital und der gesamten Verschuldung einer Bank darstellt, analog zum Eigenkapitalbegriff, der in der Realwirtschaft verwendet wird. Damit ist sie für eine interessierte Öffentlichkeit auch jenseits der Kreise von Bankenaufsehern und Marktteilnehmern verständlich. Bisher hat der Baseler Ausschuss jedoch keine abschließende Einigung in wichtigen Fragen erzielt, welche die Einführung der Leverage Ratio betreffen. Eine Frist dafür lief im Dezember 2016 aus. Unklar ist nach wie vor, welche *Berechnungsgrundlage* für die Leverage Ratio gelten soll. Je nachdem, was die Banken in den Nenner (Engagementmessgröße) der Verschuldungsquote schreiben, ändert sich allerdings die Höhe des notwendigen Eigenkapitals.⁵⁸ Nach der

⁵⁶ Claudia Aebersold Szalay, »Ringens um ›Basel III‹: Vorsicht vor faulen Kompromissen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 6.5.2017.

⁵⁷ Vgl. Basel Committee for Banking Supervision (Hg.), *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems* [wie Fn. 11]; dass. (Hg.), *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring* [wie Fn. 11].

⁵⁸ Für eine Diskussion der verschiedenen Messweisen siehe Bernd Zirkler/Jonathan Hofmann/Sandra Schmolz, *Basel III in der Unternehmenspraxis*, Heidelberg: Springer, 2015. Für eine Erklärung der Unterschiede zwischen gewichteter und ungewichteter Kapitalquote und eine Erörterung der Vor- und Nachteile verschiedener Messweisen siehe Dorothea Schäfer, »Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß«, Berlin:

⁵⁵ Ebd., S. 9.

Rahmenregelung von 2014 gehen vier Hauptkategorien in die Engagementgröße ein: (1) bilanzielle Positionen (On-Balance Sheet Exposure), (2) Derivate-Positionen (Derivative Exposure), (3) Positionen aus Wertpapierfinanzierungsgeschäften (Securities Financing Transaction Exposure) und (4) außerbilanzielle Posten (Off-Balance Sheet Items). In der Praxis aber unterscheiden sich die Angaben zur Leverage Ratio erheblich. Im Gegensatz zu Banken auf dem Gebiet der EU müssen die Konkurrenten aus den USA keine außerbilanziellen Posten im Nenner der Leverage Ratio ausweisen. Die EU hat sich noch nicht endgültig festgelegt, welche Engagementgröße ab 2018 verbindlich sein soll.⁵⁹ Und auch im Hinblick auf den Zähler der Leverage Ratio (Kapitalmessgröße) gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Die Rahmenregelung von 2014 sieht für den Zähler die breitere Messgröße vor, das Kernkapital (Tier 1) anstelle des harten Kernkapitals (CET1).

Die Leverage Ratio nach Baseler Vorgabe behandelt alle Banken gleich, unabhängig von ihrer Größe, dem Grad der internationalen Vernetzung und der Relevanz für das nationale oder globale Finanzsystem. In den USA und in Großbritannien werden hingegen größere sowie besonders große und vernetzte Institute zu einer höheren Leverage Ratio verpflichtet. Einige Ökonomen fordern zudem, dass die Leverage Ratio flexibler ausgestaltet werden sollte. Dies hat zuletzt auch der Sachverständigenrat der Bundesregierung in seinem Jahresgutachten empfohlen. Die Anforderungen an das Eigenkapital könnten an die Konjunktur gebunden werden, aber bisher fehlt hierzu eine Einigung in Basel.⁶⁰

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 16.11.2011 (DIW-Wochenbericht Nr. 46/2011), S. 11–17.

⁵⁹ Die Rahmenregelung vom 12. Januar 2014 stellt bereits einen Kompromiss dar, der besonders den größeren europäischen Kreditinstituten, wie der Deutschen Bank, entgegenkommt. Große Institute, die ein höheres Engagement im Bereich von Derivaten und Wertpapierfinanzierungsgeschäften aufweisen, erhielten mit der Rahmenregelung die Möglichkeit eines Nettings. Damit reduziert sich für die Großbanken die Engagementmessgröße, sodass sie weniger Eigenkapital vorweisen müssen. Vgl. Thomas Hartmann-Wendels, *Die Leverage Ratio. Ausgestaltung, aufsichtliche Ziele, Auswirkungen auf die Geschäftspolitik der Banken*, Köln: Institut für Bankwirtschaft und Bankrecht an der Universität zu Köln, 31.1.2016 (Gutachten im Auftrag der Deutschen Kreditwirtschaft).

⁶⁰ Basel Committee on Banking Supervision (Hg.), *Revisions to the Basel III Leverage Ratio Framework*, Basel: Bank for International Settlements, 25.4.2016 (Consultative Document).

Liquiditätskennziffern

Mit Basel III werden weltweit erstmals Mindeststandards für die Liquidität von Bankkapital festgelegt. Banken sollen Kapital vorhalten, auf das sie zurückgreifen können, falls eine Krise einen Liquiditätsengpass auslöst. Im gemeinsamen Regelwerk stufen die Regierungen die Mindestanforderungen an die Liquidität der Banken einschließlich der robusten Aufsichtsstandards als genauso wichtig ein wie die bereits in früheren Abkommen etablierten Eigenkapitalregeln. Dies ist eine der wichtigsten Änderungen seit der globalen Finanzkrise. Während dieser hatten Banken, die eigentlich über ausreichende Kapitalrücklagen verfügten, teilweise keinen Überblick darüber, wie liquide sie im Ernstfall waren.

Mit der Einführung von Liquiditätsmindeststandards verfolgt der Baseler Bankenausschuss zwei einander ergänzende Ziele. Erstens soll die Fähigkeit der Banken gestärkt werden, auf erstklassige, direkt verfügbare Mittel (High Quality Liquid Assets, HQLA) zurückzugreifen, um im Krisenfall ihre Geschäfte einen Monat lang aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck verpflichtet Basel III die Banken, ihre *kurzfristige Mindestliquiditätsquote* (Liquidity Coverage Ratio, LCR) nachzuweisen.⁶¹

Zweitens sollen die Banken ihre Refinanzierungsmodelle so verändern, dass sie sich nicht mehr so häufig wie bisher einer Finanzierung mit kurzfristigen Laufzeiten bedienen, um längerfristige Geschäfte zu finanzieren. Die *strukturelle Liquiditätsquote* (Net Stable Funding Ratio, NSFR) dient als neue Kennzahl für die Liquidität einer Bank über den Zeitraum von einem Jahr.⁶² Die Banken sind angehalten, verfügbare stabile Mittel der Refinanzierung (Available Stable Funding, ASF) vorzuhalten, die mindestens so groß sind wie die erforderliche stabile Refinanzierung (Required Stable Funding, RSF). Hierbei werden auch außerbilanzielle Geschäfte einer Bank berücksichtigt, für die ebenfalls eine ausreichende stabile Finanzierung gewährleistet sein soll. Der Baseler Ausschuss setzt für die bilanzlichen und außerbilanzlichen Positionen Faktoren in Höhe von 0 bis 100 Prozent fest

⁶¹ Zur Berechnung der kurzfristigen Liquiditätskennziffer sieht das Baseler Rahmenabkommen folgende Formel vor: $LCR = \text{hochwertige fungible Aktiva (HQLA)} / \text{Nettobargeldabflüsse über 30 Tage unter Stress} \geq 100\%$.

⁶² Die strukturelle Liquiditätskennziffer wird gemäß Basel III nach folgender Formel errechnet: $NSFR = \text{verfügbare stabile Refinanzierungsmittel (ASF)} / \text{erforderliche stabile Refinanzierungsmittel (RSF)} \geq 100\%$.

und liefert damit eine Einschätzung über die Liquidität bestimmter Positionen. In einigen Fällen sollen nationale Behörden die Möglichkeit erhalten, abweichende Faktoren zu verwenden oder eine höhere Mindestquote als der Baseler Ausschuss zu fordern.

In seinem 2013 vorgelegten Rahmenwerk zur Liquidität sieht der Baseler Ausschuss vor, die LCR zwischen 2015 und 2019 stufenweise einzuführen.⁶³ Demnach müssen die Banken ihre kurzfristige Liquiditätsquote von einem Ausgangsniveau von 60 Prozent jährlich um 10 Prozentpunkte steigern. Der Ausschuss lässt der nationalen Ebene außerdem relativ große Freiheiten dabei, welche Vermögenswerte als »hochwertige fungible Aktiva« (im Zähler) angerechnet werden. Die Banken müssen die LCR-Kennziffer in normalen Zeiten mindestens einmal monatlich an die Aufsichtsbehörden melden. In Krisenzeiten können sie dazu gezwungen werden, die LCR wöchentlich oder gar täglich zu übermitteln. Uneinigkeit herrscht bisher in der Frage, ob es den Banken nach 2019 weiterhin ohne Konsequenzen gestattet sein wird, den Bestand an hochliquiden Aktiva zeitweise unter die verlangte Quote von 100 Prozent sinken zu lassen. Ab Januar 2018 soll zudem die strukturelle Liquiditätsquote von mindestens 100 Prozent für die Banken verpflichtend werden.⁶⁴

Strengere Anforderungen an die größten Banken (G-SIBs)

Auf internationaler Ebene erstellt das Financial Stability Board (FSB) seit 2014 jährlich eine Liste global vernetzter und systemrelevanter Großbanken (Global Systemically Important Banks, G-SIBs), die besonderer Aufsicht unterliegen und höhere regulatorische Auflagen erfüllen müssen.⁶⁵ Für die auf dieser Liste

verzeichneten Institute sieht der Baseler Ausschuss ab 2019 verbindliche Eigenkapitalanforderungen von bis zu 16,5 Prozent vor. Daneben sollen die G-SIBs eine Leverage Ratio von 4 bis 5,5 Prozent Anteil harten Kernkapitals an der Gesamtbilanz vorweisen. Und für die acht größten und am stärksten regulierten Institute auf der Liste kann sich die Anforderung an die Leverage Ratio noch um einen Prozentpunkt erhöhen. Auch verpflichtet der Ausschuss die betreffenden Finanzinstitute, ihre Eigenkapitalquoten ab Januar 2022 weiter anzuheben, und zwar auf mindestens 18 Prozent Kernkapital im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva und auf 6,75 Prozent der Gesamtbilanz.

Darüber hinaus haben die Regierungen der größten Industrieländer im FSB weitere Anforderungen formuliert, mit denen sie sich gegen die Risiken besonders großer Finanzinstitute absichern wollen. Im November 2015 veröffentlichte das FSB finale Regeln zum Aufbau eines zusätzlichen Kapitalpuffers (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC), der im Falle plötzlich eintretender Verluste eine geordnete Abwicklung der G-SIBs ermöglichen soll. Das FSB empfiehlt für die Großbanken eine TLAC-Mindestquote von 16 Prozent ihrer risikogewichteten Aktiva, die ab 2019 gelten soll. Generell darf die TLAC ab 2019 nur noch hochwertige Kapitalinstrumente (CET 1, AdT 1 und T 2) sowie langfristige und ungedeckte Schuldverschreibungen enthalten. Die Institute dürfen Anleihen mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr nicht länger als TLAC anrechnen. Anleihen mit einer Restlaufzeit zwischen einem und zwei Jahren sind zwar weiterhin TLAC-fähig, werden aber nur mit 50 Prozent angerechnet. Ab 2019 sollen die Baseler Regeln zur TLAC für die weltweit größten Finanzinstitute als Teil der ersten Säule (siehe Tabelle 1, S. 9) gelten. Die Aufsichtsbehörden können dann gegen Regelverstöße der Institute aktiv vorgehen. Zum Beispiel könnten sie die Ausschüttung von Dividenden oder von Coupons (also halbjährliche Zinsauszahlungen) an Aktionäre oder Anleihenhalter unterbinden.

⁶³ Die Liquiditätsquote (LCR) sollte ursprünglich schon ab 2013 in eine Beobachtungsphase eintreten und ab 2014 eingeführt werden. Die Einführung verzögerte sich aufgrund nationaler Gesetzgebungsprozesse. Vgl. Zirkler u.a., *Basel III in der Unternehmenspraxis* [wie Fn. 58], S. 17.

⁶⁴ Am 31. Oktober 2014 veröffentlichte der Baseler Ausschuss ein überarbeitetes Papier zur NSFR, das die vorherige Regelung aus dem Jahr 2010 ersetzt. Basel Committee on Banking Supervision (Hg.): *Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring* [wie Fn. 11]; dass. (Hg.): *Basel III: The Net Stable Funding Ratio*, Basel: Bank for International Settlements, Oktober 2014.

⁶⁵ Das Financial Security Board identifizierte 2016 folgende Institute als »global systemically important«; es sind dieselben wie im Vorjahr: Citigroup, JP Morgan Chase, Bank of

America, BNP Paribas, Deutsche Bank, HSBC, Barclays, Credit Suisse, Goldman Sachs, Industrial and Commercial Bank of China Limited, Mitsubishi UFJ FG, Wells Fargo, Agricultural Bank of China, Bank of China, Bank of New York Mellon, China Construction Bank, Groupe BPCE, Groupe Crédit Agricole, ING Bank, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, Standard Chartered, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group. Vgl. Financial Stability Board (Hg.), *List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, London, 21.11.2016, <www.fsb.org/wp-content/uploads/2016-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf> (Zugriff am 6.4.2017).