

BVR-Positionen Nr. 5/ Oktober 2020

# Proportional regulieren – Finanzstabilität wahren

BVR-Positionen zur Umsetzung der Finalisierung von Basel III in Europa



**Bundesverband  
der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken · BVR**



## Vorwort

### Regulierung, die Regionalbanken gerecht wird

Seit der Finanzkrise sind auf europäischer Ebene umfangreiche neue Regeln im Banken- und Kapitalmarktbereich entstanden. Eine zweite Lehman-Pleite sollte unbedingt vermieden werden. Die Neuregelungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzstabilität. Banken sind heute deutlich robuster als 2007, und dies ist angesichts der Corona-Pandemie mit ihren einschneidenden realwirtschaftlichen Auswirkungen von großer Bedeutung.

Doch nicht nur international tätige Investmentbanken fallen unter dieses enge Regulierungsgeflecht. Auch kleinere und mittlere Institute mit starker regionaler Verwurzelung und einem relativ risikoarmen Geschäft, wie die deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken in Deutschland, sind den Regulierungen unterworfen.

Regulierung, Aufsicht und umfassende Kontrolle sind wichtig. Doch eine nicht-proportionale Regulierung – also eine Regulierung, die kleinen, risikoarmen Banken genauso hohe Anforderungen abverlangt wie risikoreichen internationalen Großbanken – belastet Regionalbanken besonders. Das ist paradox, denn kleinere und mittlere Institute gehören

nicht zu den Verursachern der Finanzkrise. Vielmehr zeigte sich, dass die deutschen Genossenschaftsbanken mit ihrer lokalen Verankerung und ihrem Mittelstandsgeschäft ein Stabilitätsgarant sind.

Eine „one size fits all“-Finanzmarktregulierung hat Auswirkungen auf die regionale Mittelstandsfinanzierung und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen. Eine nachhaltige Stabilisierung der Finanzmärkte kann jedoch nur gelingen, wenn die Wirtschaft ausreichend wächst – und das nicht nur in einigen wenigen Metropolen, sondern auch in der Fläche. Es bleibt wichtig, die Rolle der Regionalbanken zu stärken. Wir plädieren daher dafür, dass die europäische Bankenregulierung der Zukunft sich mehr denn je dem Proportionalitätsprinzip verpflichtet, dies nicht nur als Idee anerkennt, sondern konkret in den jeweiligen Rechtsakten umsetzt. Es geht dabei nicht um Abstriche bei Eigenkapitalanforderungen, sondern um Erleichterungen beim administrativen Aufwand.

Die Erleichterungen für kleine und mittlere Institute, die im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln (CRR II und CRD V) auf den Weg gebracht wurden, sind zu begrüßen. Sie stellen aber nur einen Anfang auf dem Weg zu mehr Proportionalität dar. Die Idee einer Small Banking Box muss daher auf der Agenda bleiben.

Die bevorstehende Umsetzung von Basel IV (Finalisierung Basel III) bietet die Chance, Proportionalität konkret zu verankern. Mit diesem Papier wollen wir zeigen, wie eine proportional ausgestaltete Umsetzung von Basel IV aussehen kann.



Marija Kolak  
Präsidentin



Gerhard Hofmann  
Mitglied des Vorstands



Dr. Andreas Martin  
Mitglied des Vorstands



## **Für eine proportionale Umsetzung von Basel IV in der EU**

Im Dezember 2017 hat sich der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht auf die „Finalisierung von Basel III“ verständigt – ein Regulierungspaket, das aufgrund seines Umfangs auch als Basel IV bezeichnet wird. Die Umsetzung des Basel-IV-Pakets in der Europäischen Union wurde aufgrund der Corona-Pandemie um ein Jahr verschoben; das Inkrafttreten ist nunmehr für 2023 vorgesehen.

Unser Kernanliegen lautet, dass bei der Umsetzung der Fertigstellung von Basel III die administrativen Anforderungen bei kleinen, nicht-komplexen Instituten nicht weiter erhöht werden. Viele kleine Banken sind bereits heute von der Regulierung stark belastet. Mit dem Ergebnis, dass sie aufgrund einer zu wenig proportionalen Vorgehensweise zu Fusionen gezwungen sind und vom Markt verschwinden, obwohl sie ein tragfähiges Geschäftsmodell haben und in ihrer Region attraktive Finanzdienstleistungen anbieten. Zugleich müssen bei der Umsetzung von Basel III die Besonderheiten des europäischen Bankensektors hinreichend berücksichtigt werden. Aus Sicht des BVR sind folgende Punkte entscheidend:

### **1. „KSA-Freeze“ für kleine und mittlere Banken ermöglichen**

Die Anpassungen des Kreditrisikostandardansatzes (KSA) waren vor allem dadurch motiviert, diesen für Großbanken, die interne Modelle (IRB) verwenden, anwendbar zu machen. Banken, die interne Modelle verwenden, müssen zur Berechnung des Output Floors künftig auch das Kreditrisiko anhand des KSA berechnen. Dies führt jedoch dazu, dass Institute, die schon bisher den KSA angewendet haben, einen Großteil ihrer Kredite neuen Forderungsklassen zuordnen müssen. Die Neuordnung der Forderungsklassen bringt einen hohen administrativen Aufwand mit sich – der insbesondere bei kleinen Instituten überproportional ist. Dem steht aber nur ein sehr begrenzter regulatorischer Nutzen gegenüber.

Zudem sieht das neue Basel-Paket vor, dass externe Ratings im Rahmen einer Due Diligence überprüft werden sollen. Das ist eine schwer zu schaffende

Anforderung für Institute, die keine internen Modelle verwenden. Sie verfügen weder über das Know-how noch über die notwendigen Ressourcen, die Ergebnisse von externen Ratingagenturen zu überprüfen.

Daher sollten kleine und nicht-komplexe Institute das Wahlrecht erhalten, anstatt des überarbeiteten Kreditrisikostandardansatzes die aktuell geltende Regelung weiter zu verwenden. Da bei der Beibehaltung des aktuellen KSA allein administrative Erleichterungen für kleine Banken das Ziel sind, sollte durch Einführung eines Zuschlagsfaktors (scaling factor) die durchschnittlichen Eigenmittelanforderungen bei Verwendung des bisherigen KSA und des überarbeiteten KSA angepasst werden. Wir halten einen Zuschlagfaktor von 1,07 für angemessen, denn die Zahlen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) sehen im Call für Advice bei kleinen Banken eine durchschnittliche Eigenkapitalmehrbelastung von unter 6 % vor.

Wir als BVR fordern, dass für kleine Banken ein Wahlrecht eingeräumt wird, weiterhin den aktuellen KSA zu nutzen, der aktuelle KSA also eingefroren wird – „KSA-Freeze“.

### **2. KMU-Faktor erhalten, um Mittelstandsfinanzierung nicht zu erschweren**

Die Finanzierung des Mittelstandes in Europa weicht von den Gegebenheiten auf anderen Märkten deutlich ab. Zum einen gibt es in Europa deutlich mehr KMUs als beispielsweise in den USA. Zum anderen erfolgt die Finanzierung dieser Unternehmen hier im Wesentlichen durch die Kreditinstitute, während auf anderen Märkten die Finanzierung in viel höherem Maße über die Kapitalmärkte erfolgt. Daher verfügen europäische KMUs nur selten über Ratings von externen Ratingagenturen.

Aufgrund der besonderen Strukturen und der Geschäftsmodelle mittelständischer Unternehmen sind die Verluste bei diesen Finanzierungen aber verhältnismäßig gering. Dies hat den europäischen Gesetzgeber veranlasst, bei der Verabschiedung der CRR einen Konversionsfaktor für KMU-Finanzierungen einzuführen – also einen Unterstützungsfaktor für kleine und mittlere Unternehmen („SME supporting factor“). Im Rahmen der CRR II sind diese Erleichterungen noch ausgedehnt worden. Der europäische Gesetzgeber hat aufgrund der Bedeutung der Mittelstandsfinanzierung in der EU mit dem CRR Quickfix diese weitergehenden Erleichterungen sogar auf



Juni 2020 vorgezogen. Demgegenüber sieht das Baseler Rahmenwerk zwar ein etwas geringeres Risikogewicht (85 %) für KMU-Kredite vor; es bleibt dabei aber deutlich hinter den Erleichterungen in der CRR I und CRR II. Damit käme es zu einer Verschärfung der Mittelstandsfinanzierung, die aus unserer Sicht, aufgrund der Besonderheiten der KMU-Finanzierung in der EU, nicht gerechtfertigt ist. Wir fordern, dass der „SME supporting factor“ erhalten bleibt.

### **3. Strategische Beteiligungen nicht stärker gewichten**

Basel sieht vor, künftig sämtliche Beteiligungen mit einem Risikogewicht von mindestens 250 % zu berücksichtigen. Bisher werden strategische Beteiligungen regelmäßig mit einem Risikogewicht von 100 % berechnet. Dies betrifft auch die Beteiligungen der genossenschaftlichen Primärbanken an der DZ BANK und den Verbundunternehmen. Aufgrund der verbundeinheitlichen Kontrolle und Steuerung sind die mit diesen Beteiligungen verbundenen Risiken deutlich geringer als bei sonstigen Beteiligungen. Daher sollten verbundinterne Beteiligungen auch künftig mit einem Risikogewicht von 100 % berechnet werden können. Im Übrigen dürfte die Baseler Regelung zu den Beteiligungen künftig einen Verkaufsdruck bei Banken auslösen, der Investoren aus Drittstaaten (wie USA oder China) günstige Einkaufsmöglichkeiten in Europa bietet. Dies kann europapolitisch nicht gewollt sein.

### **4. Verzicht auf starres Granularitätskriterium**

Das Baseler Rahmenwerk sieht vor, dass grundsätzlich nur solche Forderungen der Forderungskategorie „Mengengeschäft“ (Retail) zugeordnet werden können, die nicht größer sind als 0,2 % des gesamten Mengengeschäft-Portfolios. Für kleine Institute mit einem entsprechend kleinen Retail-Portfolio würde die Anwendung eines solchen starren Granularitätskriteriums zu einem extrem niedrigen maximalen Kreditbetrag führen, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit dieser Häuser unterminieren würde. Denn Retail gehört oft zum Kern des Geschäftsmodells dieser Banken. Es sollte daher in Europa bei der Regelung bleiben, dass die Institute anstatt des vorgenannten quantitativen Granularitätskriteriums ein qualitatives Diversifizierungskriterium verwenden können. Andernfalls würde ein und der-

selbe Kredit bei einer großen Bank als Retail-Exposure eingestuft, bei einer kleinen Bank dagegen nicht als Retail und deshalb mit einem höheren Risikogewicht belegt. Kleine Institute sollten bei der Kapitalunterlegung nicht benachteiligt werden.

### **5. Außerbilanzielle Positionen**

Durch das Baseler Rahmenwerk wird auch die Eigenmittelunterlegung von außerbilanziellen Positionen geändert. Während aktuell vorbehaltlos und jederzeit kündbare Kreditzusagen nicht mit Eigenmitteln unterlegt werden, sollen diese künftig mit 10 % der Eigenmittelanforderungen für einen voll ausgehenden Kredit versehen werden. Es ist kennzeichnend für die deutsche Mittelstandsfinanzierung, Unternehmen mit angemessenen Kreditlinien auszustatten, welche im Bedarfsfall schnell in Anspruch genommen werden können, ohne dass es jeweils eines umfangreichen neuen Kreditvergabeprozesses bedarf. Vielmehr wird von den Instituten heutzutage fortlaufend überwacht, ob die Bonität des Kreditnehmers Änderungen erfahren hat, die eine Reduzierung der Kreditlinien erforderlich machen. Die vorgesehene Eigenmittelreduzierung würde dazu führen, dass die Kreditinstitute die bisherige Vergabepolitik von Kreditlinien ändern müssten und sich die Bedingungen im Bereich der Mittelstandsfinanzierung verschlechtern würden. Daher sollte auf die Eigenmittelunterlegung von jederzeit kündbaren Kreditlinien weiterhin verzichtet werden. Dieser Aspekt hat in der Vergangenheit nie zu Stabilitätsproblemen geführt.

### **6. Administrativer Aufwand**

Das aufsichtliche europäische Meldewesen hat mit den im Nachgang zur Finanzkrise erlassenen Regelungen überhandgenommen. Der Großteil der Regulierungskosten geht einher mit Meldeanforderungen und trifft kleine Kreditinstitute besonders stark. Die in der CRR II enthaltenen Mandate der EBA zur Kostenreduktion im Meldewesen sowie zur Machbarkeitsprüfung einer zentralen Datensammelstelle werden erst zum Jahresende 2020 vorgelegt. Die parallel stattfindenden Arbeiten zur Umsetzung von Basel III müssen diese Entwicklungen schon vorab berücksichtigen. Das heißt für uns: Eine Entwicklung von weiterhin übermäßigen Meldeanforderungen mit dem Verweis auf noch nicht abgeschlossene Arbeiten der EBA zu Vereinfachungen kann nicht die Grundlage für neue Anforderungen



im Meldewesen sein. Sofern die unter dem Begriff KSA-freeze geführte Diskussion zur Beibehaltung des aktuellen KSA Gehör findet, müssen die von der EBA vorzunehmenden Erleichterungen auch unter einer CRR III übernommen werden. Nicht zuletzt sollte die Corona-Pandemie als Anlass gesehen werden, die bürokratischen Belastungen für Banken und in der gesamten Wirtschaft zu überprüfen und zu reduzieren.

## **7. Einfache und risikosensitive Modelle im Marktrisiko**

Eigenkapital wird zu einer noch knapperen Ressource. Davon ist auszugehen, wenn man auf die aktuellen Weiterentwicklungen im neuen Eigenkapital-Unterlegungsregime für die Banken (SREP, Pillar 2 Guidance, etc) blickt. Bislang war über die robusten Standardmodelle, die auch konservativ ausgerichtet waren, Kapital kein Engpassfaktor. Dies wird sich durch die o.a. Zuschlagskennziffern deutlich ändern. Es ist daher im Interesse kleiner Institute, eine stärkere Risikodifferenzierung und Risikosensitivität in den Modellen zu implementieren. Wir sprechen uns daher bei der Übernahme der Marktrisikomodelle für risikosensitivere Ansätze aus.

Die Fortführung und Zulässigkeit des bisherigen Standardansatzes als vereinfachter Ansatz zur Berechnung des Marktpreisrisikos begrüßen wir, da dies erhebliche Kosten in der Implementierung vermeidet. Die mit einer Anwendung verbundenen erhöhten Risikogewichte, insbesondere bei Aktien- und Rohwarenrisiken, sehen wir jedoch kritisch, da sie zu viel der knappen Ressource Kapital binden.

Zudem begrüßen wir die vorgesehenen Schwellenwerte für kleine Portfolien, die zu einer Befreiung von Kapitalanforderungen für Positionsrisiken führen und die Möglichkeit, unter Einhaltung dieser

Schwellenwerte, den vereinfachten Standardansatz für die gesamten Marktrisikopositionen anzuwenden. Damit auch mittlere Institute mit nicht-komplexem Geschäftsmodell die Vereinfachungen nutzen können und somit geringeren administrativen Aufwand unterliegen, plädieren wir für eine Anhebung der Schwellenwerte.

## **8. Beibehaltung der bisherigen Handelsbuchabgrenzungen**

Wir sprechen uns für die Beibehaltung der bisherigen und bewährten Definition der Abgrenzung zwischen Handelsbuch und Anlagebuch aus. Die Neugestaltung der Handelsbuchabgrenzung lehnen wir aufgrund der sehr detailliert ausgestalteten Vorgaben ab. Kritisch sehen wir zudem die widerlegbare Handelsbuchvermutung bei Fonds, d.h. die unterstellte Handelsabsicht der Institute, die bei verfügbarer Durchschau oder täglichen Preisquotierungen zu einer automatischen Zuordnung zum Handelsbuch mit allem dazugehörigen Aufwand für die Institute führt. Es ist unbedingt zu vermeiden, dass Banken mit Einführung von FRTB – damit ist die grundlegende Überarbeitung des Handelsbuchs gemeint (Fundamental Review of the Trading Book) – entgegen ihrer Überzeugung / ihrer Einschätzung Positionen dem Handelsbuch zuweisen müssen. Zur Vermeidung einer Zuordnung von Positionen zum Handelsbuch, bei denen bankseitig keine Handelsabsicht intendiert ist, die aber unter die Handelsbuchvermutung fallen, müssen sich Institute – entsprechend den FRTB-Vorgaben – Zuordnungen zum Bankbuch genehmigen lassen. Dies verursacht einen hohen administrativen Aufwand. Wir plädieren für aufsichtliche, standardisierte Melde- und Prüfverfahren und die Erteilung pauschalierter Sondergenehmigungen, damit Banken nicht bilateral Anträge gegenüber der Aufsicht stellen müssen.

### **ANSPRECHPARTNER ZUM THEMA:**

Dr. Holger Mielk (dr.mielk@bvr.de; 030 2021 2301)  
Thorsten Reinicke (reinicke@bvr.de; 030 2021 2301)  
Frank Bouillon (f.bouillon@bvr.de; 030 2021 2213)  
Bernhard Krob (krob@bvr.de; 0228 509 312)  
Dr. Christian Drefahl (c.drefahl@bvr.de; 0228 509 424)

---

**Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken • BVR**  
**Verbindungsstelle Parlament/ Europapolitik**  
Schellingstraße 4, 10785 Berlin

Kontakt: Thomas Stammen (verantwortlich), Mirian Fabian Breuer, Selina Glaap, Dr. Volker Heegemann und Julia Weishaupt  
Telefon: +49 30 2021 1605, Mail: politik@bvr.de, Internet: www.bvr.de



### **Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)**

Der BVR ist der Spitzenverband der genossenschaftlichen Kreditwirtschaft in Deutschland. Dazu zählen die rund 800 Volksbanken und Raiffeisenbanken, Sparda-Banken, PSD Banken, Kirchenbanken und weitere Sonderinstitute wie die Deutsche Apotheker- und Ärztebank. Präsidentin des BVR ist Frau Marija Kolak. Weitere Mitglieder des Vorstandes sind Gerhard Hofmann und Dr. Andreas Martin. Der BVR vertritt bundesweit und international die Interessen der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. Innerhalb der Gruppe koordiniert und entwickelt der BVR die gemeinsame Strategie der Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Er berät und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen, steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen. Der BVR betreibt ferner zwei institutsbezogene Sicherungssysteme. Dies ist zum einen die 100-prozentige Tochtergesellschaft „BVR Institutssicherung GmbH“, welche das amtlich anerkannte Einlagensicherungssystem darstellt, und zum anderen die freiwillige „Sicherungseinrichtung des BVR“ – das älteste Bankensicherungssystem Deutschlands. Der BVR ist aktiv in Berlin, Bonn und Brüssel. Informationen zum BVR und seinen Themen erhalten Sie über: [politik@bvr.de](mailto:politik@bvr.de) oder unter **+49 (0)30 2021 1605** oder auf der Website [www.bvr.de](http://www.bvr.de).