

**Professor Dr. Franz-Christoph Zeitler**  
Vizepräsident  
der Deutschen Bundesbank

**Die „final rules“ – was bedeutet Basel III  
für die deutschen Kreditinstitute?**

DSGV-Vorständetagung „Märkte und Strategien“  
Panel II: Der regulatorische Rahmen  
am Donnerstag, 27. Januar 2011  
in Berlin

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 13

Die Situation der Kreditwirtschaft wird derzeit durch zwei gegenläufige Faktoren geprägt: einmal der rasante Aufschwung der deutschen Wirtschaft aus dem tiefsten Konjunkturtal der Nachkriegszeit (Wachstumserwartung für 2011 ca. 2 ¼ % nach 3,6 % in 2010); andererseits die fortdauernde Fragilität und Labilität vieler Finanzmärkte, insbesondere im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise einiger Länder, die wiederum „Rückkopplungsschleifen“ auf Bonitätseinschätzung und Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreditinstitute dieser Länder hat.

## I.

Wir können hier zweierlei feststellen:

1. Einmal hat sich in Deutschland die soziale Marktwirtschaft spektakulär bewährt: Die in den vergangenen Jahren wiedergewonnene preisliche Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes), die breite Produktpalette der produzierenden Wirtschaft vom Maschinen- bis zum Automobilbau, das Wirken der automatischen Stabilisatoren – all dies hat dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit im Rezessionsjahr 2009 kaum gestiegen ist und in der Folge stärker zurückging als erwartet. Gleichzeitig legten das Lohnniveau und damit der private Konsum stärker zu als in den zurückliegenden Konjunkturphasen. Diese Entwicklung steht im direkten Kontrast zu der nach vielen Umfragen sinkenden Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft in der Bevölkerung. Kreditwirtschaft und öffentliche Institutionen haben deshalb m. E. eine Bringschuld, auf die genannten Zusammenhänge hinzuweisen.

2. Die zweite Botschaft: Die wirtschaftliche Erholung darf aber nicht davon ablenken, die zentrale Lektion der Krise, einen funktionsfähigen internationalen Ordnungsrahmen für die Finanzwirtschaft, voranzutreiben. Dies ist sicher in vielen Bereichen „work in progress“, der „Fortschritt“ ist aber bei den bankaufsichtlichen Regeln am klarsten abzulesen.

Dies betrifft die schon im Juni 2009 beschlossenen Regeln für das Handelsbuch und die Kapitalunterlegung abstrakter Verbriefungen; dies betrifft genauso die bankaufsichtlichen Regeln im engeren Sinn, die heute überwiegend unter dem Begriff „Basel III“ zusammengefasst werden.

## II.

Am 16. Dezember 2010 hat der Baseler Ausschuss den sog. „final rules text“ von Basel III beschlossen und veröffentlicht. Zwischen der Publikation des Konsultationspapiers im Dezember 2009 und dem endgültigen Beschluss der Regeln nach ihrer Billigung auf dem Gipfel von Seoul im Oktober lag somit nicht einmal ein Jahr. Zum Vergleich: Bei Basel II lagen zwischen der Publikation des Konsultationspapiers (1999) und dem endgültigen Beschluss (2004) immerhin fünf Jahre. Mit Hermann Hesse könnte man dazu sagen: „Damit das Mögliche entsteht, muss immer wieder das Unmögliche versucht werden“.

Ziel von Basel III ist die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute und des Banksystems insgesamt gegenüber künftigen Finanzmarkturbulenzen sowie die Verringerung der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes künftiger Finanzkrisen.

---

Mittel zum Zweck sind verschiedene Maßnahmen, in deren Zentrum als Herz von Basel III die Erhöhung der Qualität, Quantität und Flexibilität des Eigenkapitals steht. Im „Ausbauzustand“ gilt eine neu eingeführte Quote für „hartes Kernkapital“ von 4,5 %. Ergänzt um einen ebenfalls aus hartem Kernkapital bestehenden Kapitalerhaltungspuffer in Höhe von 2,5 % und sonstigem Kernkapital von 1,5 % beträgt das Kernkapital insgesamt 8,5 % gegenüber bisher 4 %; einschließlich des Ergänzungskapitals in Höhe von 2 % beträgt das gesamte vorzuhaltende Kapital 10,5 %. Hinzu kann noch – je nach Einzelfall und konjunktureller Situation – ein antizyklischer Puffer bei exzessivem Kreditwachstum von bis zu 2 ½ % und für die großen global vernetzten Institute – die sog. SiFis – ein zusätzlicher Puffer zur Verlustabsorptionsfähigkeit kommen. Die im geltenden Recht vorgesehenen Drittrangmittel werden abgeschafft.

Mehr und härteres Eigenkapital der Institute soll über den damit verbundenen höheren Haftungsbeitrag der Gesellschafter zu mehr Vorsicht und zu mehr Robustheit des einzelnen Instituts und damit höherer Systemstabilität beitragen. Via Eigenkapitalquote (mathematisch ein Quotient) können allerdings steigende Kapitalanforderungen zu Spannungen bei den risikogewichteten Aktiva im Nenner führen, falls das im Zähler stehende Eigenkapital nicht im erforderlichen oder gewünschten Umfang erhöht werden kann. Auf Neudeutsch wird dies als „deleveraging“ bezeichnet. Dies ist erwünscht, soweit es sich um hochkomplexe Finanzprodukte oder Eigenhandelspositionen ohne Kundenbezug (sog. prop-trading) handelt. Unerwünscht ist aber ein Abbau der Risikoaktiva, die Kredite an private Haushalte oder Unternehmen betreffen.

Auflösen lässt sich dieses Spannungsverhältnis nur über die Zeitachse durch Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen. So wird die harte Kernkapitalquote 2013 mit einem Mindestwert von 3,5 % eingeführt und steigt schrittweise bis zur Zielgröße von 4,5 % im Jahr 2015. Der ebenfalls aus hartem Kernkapital vorzuhaltende Kapitalerhaltungspuffer

wird im Anschluss daran, von 2016 bis 2019, stufenweise aufgebaut. Auch für die Regeln über die Abzugspositionen, die in ihrer Wirkung oft unterschätzt werden und teilweise einschneidendere Auswirkungen haben als die Erhöhung der Kapitalquoten, gibt es Übergangsregelungen zwischen 2013 und 2018. Somit sind die neuen Eigenkapitalregelungen erst ab Anfang 2019 vollständig zu erfüllen.

Eine weitere Lösung galt es für das sog. „regulatorische Paradoxon“ zu finden: Was helfen höhere Kapitalanforderungen, wenn das Eigenkapital selbst in einer Krise gar nicht zu einer Abfederung der Risiken genutzt werden kann, da ein Unterschreiten der Mindestkapitalquote bereits zu aufsichtlichen Sanktionen (bis zum Entzug der Geschäftserlaubnis) führt?

Relativieren lässt sich dieser Einwand durch den Hinweis auf die künftig stärkere Vorsicht (und geringeren „moral hazard“) der Eigentümer – schon im Vorfeld einer Krise – aufgrund ihres eigenen höheren Verlustpotenzials.

Die Auflösung dieses scheinbaren Widerspruchs geschieht durch die Einführung eines Kapitalpufferkonzepts, bestehend aus zwei Elementen. Zum einen werden die Institute künftig einen Kapitalerhaltungspuffer vorhalten müssen, der in Krisenzeiten abgeschmolzen werden darf. Bei Unterschreitung des Kapitalpuffers wird die Aufsicht statt der bisher üblichen bankaufsichtlichen Sanktionen „lediglich“ Gewinnausschüttungen ganz oder teilweise untersagen.

Darüber hinaus hat die Aufsicht künftig die Möglichkeit, in Phasen eines exzessiven Kreditwachstums von den Instituten den Aufbau eines sog. antizyklischen Puffers zu verlangen. Dieser Puffer muss aus hartem Kernkapital oder anderen Kapitalbestandteilen bestehen, deren Verlustabsorptionsfähigkeit unzweifelhaft ist. Praktische Relevanz dürfte dieser Puffer in erster Linie während eines Konjunkturbooms erlangen; für Deutschland in

der jüngeren Vergangenheit ein jedenfalls eher seltenes Szenario. Auch dieser Puffer darf von den Instituten wieder aufgelöst werden, wenn sich das Wirtschaftswachstum beruhigt oder negativ wird.

Woraus besteht nun das harte Kernkapital, die neue „regulatorische Leitwährung“, die ich heute schon mehrfach erwähnt habe? – Die G20-Staats- und Regierungschefs haben auf dem Gipfeltreffen in Pittsburgh eine Definition in Abhängigkeit von der Rechtsform vereinbart. Bei Aktiengesellschaften werden danach als hartes Kernkapital nur noch ausgegebene Aktien und einbehaltene Gewinne anerkannt; andere Finanzierungsinstrumente – mögen sie auch unzweifelhaft verlustabsorbierend sein – werden nur noch als „zusätzliches Kernkapital“ (1,5 Prozentpunkte) anerkannt. Nach unserer Auffassung wäre es – nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen – vorzugswürdig gewesen, das harte Kernkapital unabhängig von der Rechtsform des Instituts allein nach dem materiellen Gesichtspunkt der Verlustabsorptionsfähigkeit zu definieren.

Durch beharrliches Drängen ist es uns immerhin gelungen, für Institute anderer Rechtsform als Aktiengesellschaften – also insbesondere für Sparkassen und Genossenschaftsbanken – auch die typischen Eigenkapitalinstrumente (stille Beteiligungen, Genossenschaftseinlagen) dieser Institute als hartes Kernkapital anerkennungsfähig zu machen; die entsprechende „Fußnote 12“ des Baseler Kapitalstandards dürfte somit eine der bedeutenderen Fußnoten der jüngeren Finanzgeschichte sein. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass auch die Vorsorgereserven nach §340g HGB weiter zum harten Kernkapital zählen.

Allerdings werden Sie – wie auch die Vertreter anderer Institute – Ihre Eigenkapitalinstrumente künftig an strengeren Kriterien der Verlustabsorption ausrichten

müssen. Sollten hierzu Vertragsumstellungen nötig sein, haben wir im Baseler Ausschuss (degressive) Übergangsregelungen (von bis zu zehn Jahren) vereinbart.

Manche Kommentatoren sehen in den langen Übergangsfristen eine Schwächung der Reformabsichten von Basel III, von einem „Sieg der Lobby“ war zu lesen. Dem möchte ich widersprechen! Die Notwendigkeit der Übergangsregelungen zur Vermeidung einer Kreditklemme in der Realwirtschaft habe ich Ihnen deutlich aufgezeigt, und aufgrund unserer Auswirkungsstudien kennen wir die aktuelle Eigenkapitalausstattung der Institute und den künftigen Bedarf.

Zu den Auswirkungen: Die Bundesbank rechnet mit einem Bedarf an zusätzlichem harten Kernkapital für den deutschen Bankensektor bis 2018 von ca. 50 Mrd. € gegenüber Ende 2009. Der erwartete Kapitalbedarf der einzelnen Banken ist dabei sehr unterschiedlich. Typische Sparkassen und andere Institute mit Geschäftsschwerpunkt auf der Kreditversorgung des Mittelstandes und der privaten Haushalte werden von den neuen Regeln in geringerem Umfang belastet, und sie werden den erwarteten Kapitalbedarf zu einem großen Teil durch die Einbehaltung von Gewinnen decken können. Der Kapitalmehrbedarf ergibt sich weit überwiegend bei den großen, international tätigen Banken mit ausgeprägten Kapitalmarktaktivitäten und damit bei Instituten, die eine enge systemische Verflechtung und einen deutlichen Bezug zur Finanzkrise aufweisen.

Zu dem Gesamtpaket Basel III gehört auch die Einführung einer (maximalen) Verschuldungsquote, englisch „leverage ratio“ genannt, in Höhe von 3 %. Der Grundgedanke leuchtet durchaus ein, dass neben den risikogewichteten Verschuldungsgrad der Basel-II-Regeln auch eine Verschuldungsobergrenze bezogen auf Nominalwerte treten sollte. Die damit verbundenen Probleme sind allerdings ebenfalls offensichtlich:

- 
- Je nach Ausgestaltung dieser Auffangregel kann sie die Risikogewichtung nach Basel II und auch die verschärfte Risikogewichtung nach Basel III (z. B. beim Kontrahentenausfallrisiko) weitgehend aushebeln. Dies würde einen Anreiz zu höherem Risiko und eine Art Rückkehr zu Basel I bedeuten, weil das vorzuhaltende Kapital für alle Risikograde ein einheitlicher Prozentsatz wäre.
  - Es besteht die Gefahr, dass eine einheitliche Verschuldungsgrenze bestimmte traditionelle und solide Geschäftsmodelle risikoarmer Kreditvergabe (z. B. Kommunalkredit, klassisches Hypothekengeschäft) überproportional benachteiligt.
  - In den USA hat die dortige Leverage ratio die Finanzkrise nicht verhindert, sondern zur regulatorischen Arbitrage via außerbilanzieller Strukturen (Zweckgesellschaften) geführt – dieses Problem muss gelöst werden, wie auch die Vergleichbarkeit der Rechnungslegungsregeln für einen fairen Wettbewerb unabdingbar ist.

Wir haben uns deshalb im Baseler Ausschuss dafür eingesetzt, die Verschuldungsquote in Säule 2 des bankaufsichtlichen Regelwerks zu verankern, um ihren Charakter als Aufsichtsinstrument und echten „backstop“ zu unterstreichen. Der in Basel erreichte Kompromiss sieht zunächst eine Beobachtungsperiode von 2013 bis 2017 (mit Veröffentlichung ab 2015) vor; im Jahr 2017 sollen die gesammelten Erfahrungen dann zu notwendigen Anpassungen führen, bevor die Verschuldungsquote ab 2018 in die Säule 1 integriert wird. Nach unserer Auffassung ist damit die endgültige Entscheidung über die Migration in die Säule 1 erst 2017 zu treffen.

### III.

---

Stellt der neue Eigenkapitalbegriff das Herzstück von Basel III dar, so steht der neue Liquiditätsstandard für das Atmungssystem. Nicht die Insolvenz, sondern die Illiquidität – die mangelnde, aber lebensnotwendige Luft – hat in der Finanzkrise viele Institute in Bedrängnis gebracht.

In Deutschland werden seit 1962 Mindestliquiditätsanforderungen gestellt.<sup>1</sup> Weder international noch in der EU gab es bisher allerdings einheitliche Standards, hier wird mit Basel III Neuland betreten. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht sieht zwei Liquiditätskennziffern vor: eine kurzfristige Liquiditätsdeckungskennziffer sowie eine Kennziffer zur Stabilität der Finanzierung.

Die monatliche Liquiditätskennziffer<sup>2</sup> (LCR) verlangt als wesentliches Element einen Liquiditätspuffer. Dessen Volumen soll es den einzelnen Instituten ermöglichen, ein aufsichtlich vorgegebenes, schweres Liquiditätsstressszenario über einen Zeitraum von 30 Tagen eigenständig zu überstehen.

Der Liquiditätspuffer soll aus hochliquiden Aktiva bestehen. Ursprünglich war vorgesehen, neben Barmitteln und bestimmten Guthaben bei der Zentralbank nur marktfähige

---

<sup>1</sup> Grundsätze II und III, denen 2000 der Grundsatz 2 folgte; dieser wurde 2007 durch die LiqVo ersetzt. Bei den (mit gewissen Modifikationen) von 1962 bis 2000 gültigen Liquiditätsgrundsätzen II und III handelte es sich um indirekte Liquiditätsnormen, d. h. dass die Anlagen eines Instituts in schwer liquidierbaren Aktiva auf einen bestimmten Prozentsatz seiner Verbindlichkeiten begrenzt waren. Dabei begrenzte der Grundsatz II die langfristigen und der Grundsatz III die kurz- und mittelfristigen Anlagen auf die Summe der langfristigen bzw. die Summe der kurz- und mittelfristigen Finanzierungsmittel.

<sup>2</sup> LCR =

$\frac{\text{Liquiditätspuffer aus hochliquiden Aktiva}}{\text{Kumulierter Nettoabfluss von Zahlungsmitteln bei Stress in den nächsten 30 Tagen}} \geq 100\%$
---

Schuldverschreibungen von Staaten und sonstigen öffentlichen Stellen höchster Bonität anzuerkennen. Um eine übermäßige Fokussierung auf öffentliche Schuldner zu vermeiden, dürfen nach der Baseler Vereinbarung jetzt bis zu 40 % der hochliquiden Aktiva auch Schuldverschreibungen und Pfandbriefe privater Emittenten mit vergleichbarer Marktfähigkeit und Wertbeständigkeit sein.

Die Ergänzung der Staatsanleihen um private Titel war für uns von hoher ordnungspolitischer Bedeutung, da das Aufsichtsrecht über jeden Verdacht erhaben sein sollte, im Interesse hochverschuldeter Staaten einen „bias“, d. h. eine Schlagseite zugunsten von Staatsanleihen und zu Lasten privater Titel zu entfalten. Die großzügige Behandlung der Staatstitel im Baseler Regelwerk steht im Übrigen auch in einem Spannungsverhältnis zur Diskussion um europäische Stresstests, in dem – trotz des Rettungsschirms – vielfach eine umfassende Einbeziehung aller Staatsanleihen (auch im Bankbuch) gefordert wird, was sicherlich die Fähigkeit und Bereitschaft der Finanzinstitute zum Erwerb von Staatsanleihen begrenzt.

In dem bankaufsichtlichen Stressszenario der Liquiditätsdeckungskennziffer gilt grundsätzlich die Annahme, dass die Einlagen von Finanzinstituten vollständig abfließen. Der höheren Stabilität von Einlagen innerhalb von Finanzverbänden mit einem institutsbezogenen Sicherungssystem wird jedoch durch eine geringere Abrufquote von 25 % Rechnung getragen. Das Gleiche gilt für Einlagen, die zu bestimmten operativen Zwecken gehalten werden (z. B. Zahlungs- und Verrechnungsaktivitäten oder sog. custody services) und generell für Retail-Einlagen (Abrufquote von 5 bis 10 %).

---

Die monatsbezogene Liquiditätskennziffer wird durch die auf ein Jahr bezogene stabile Finanzierungskennziffer<sup>3</sup> (NSFR) ergänzt. Damit soll eine extreme, revolvierend am Kapitalmarkt finanzierte Fristentransformation (und damit auch das Zinsänderungsrisiko) eingeschränkt werden. Nicht eingeschränkt werden soll jedoch der längerfristige Kredit als solcher, wenn er z. B. durch stabile Einlagen finanziert ist.

Für die monatliche Liquiditätsdeckungskennziffer und die stabile Finanzierungskennziffer ist eine verbindliche Einführung ab 2015 bzw. 2018 vorgesehen, und beide Kennziffern sollen 2013 bzw. 2016 auf eventuellen konzeptionellen Anpassungsbedarf überprüft werden. Für die Verankerung dieser Überprüfungsklausel im „final rules text“ hat sich Deutschland nachdrücklich eingesetzt, und ich bin froh, dass wir hierfür Unterstützung erhalten haben.

#### IV.

Basel III ist wichtig und wird als bedeutender Meilenstein der Bankenregulierung gelobt – aber: können wir damit die nächste Finanzkrise verhindern?

Ich glaube, dass das Bankensystem durch Basel III wesentlich robuster wird und insofern besser durch künftige Finanzmarktverwerfungen kommen wird. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass Basel III – wie von den Staats- und Regierungschefs in Seoul bekräftigt – auch in allen wichtigen Finanzzentren weltweit umgesetzt wird. Auch mit einem modernen Regelwerk wie Basel III lassen sich künftige Finanzkrisen aber nicht generell ausschließen.

---

<sup>3</sup> NSFR =  $\frac{\text{Höhe der verfügbaren stabilen Finanzierungsmittel}}{\text{Höhe der notwendigen stabilen Finanzierungsmittel}} \geq 100\%$

Woran liegt das? Ein wichtiger Grund ist, dass Kreditinstitute nicht die einzigen Finanzmarktteilnehmer sind. Die Krise hat gezeigt, dass in weiteren Bereichen der Finanzmärkte Schwachstellen zu beseitigen sind – und auch die Pittsburgh-Agenda ist noch nicht abgearbeitet:

- Dies betrifft zunächst die sog. Schattenbanken. Für die Systemstabilität wäre wenig gewonnen, wenn durch die strikteren bankaufsichtlichen Regeln die Risiken nicht abgebaut würden, sondern lediglich von Schattenbanken (hedge funds, private equity, alternative investment) übernommen würden. Der Grundsatz „same business, same risk, same rules“ muss konsequenter umgesetzt werden. Daher begrüße ich ausdrücklich, dass das Thema „Schattenbanken“ in diesem Jahr im Baseler Ausschuss und dem Financial Stability Board auf der Agenda steht.
- Dies betrifft die Überprüfung fragwürdiger Haftungsregeln in manchen Staaten wie z.B. sog. „non recourse loans“, bei denen ein Schuldner nur mit der Sicherheit, nicht jedoch mit seinem Vermögen haftet. Gerade die Haftungsregeln haben in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine zentrale Bedeutung für die Anreizsteuerung und als Krisenprävention ohne interventionistische Einzeleingriffe.
- Dies betrifft die Erarbeitung von Kreditvergabe-Standards, also soliden Bewertungsregeln und Beleihungsrelationen, die auch ausschließen, dass ein Kunde bei Marktpreisänderungen schnell in die Überschuldung kommt.
- Dies betrifft eine Überprüfung der Rechnungslegungsvorschriften. Gerade die Zeitwertbilanzierung hat sich in der Krise als volatil, prozyklisch und zu stark kurzfristorientiert erwiesen.

---

Zur Glättung der Volatilität wird zwischen den Aufsichtsinstitutionen und dem Standardsetzer (IASB) der Übergang von der Berücksichtigung eingetretener Verluste (incurred loss) zur Berücksichtigung der in einem Zyklus zu erwartenden Verluste (expected loss) diskutiert.

- **Transparenz und krisenfeste Marktinfrastruktur:** Für den stark gewachsenen Derivatemarkt (z. B. CDS-Markt) von großer Bedeutung ist die Einrichtung zentraler Gegenparteien (CCPs) anstelle des bilateralen (OTC)-Handels. Wir haben im Baseler Regelwerk darauf geachtet, Anreize zur intensiveren Nutzung von zentralen Gegenparteien zu setzen. Ihre Inanspruchnahme ist für die Institute wegen der Garantieeinschüsse naturgemäß kostspieliger als der bisherige OTC-Handel. Jetzt ist prüfen, ob die vorgesehenen Anreize ausreichen, um in diesem wichtigen Geschäftsbereich eine Verhaltensänderung bei den Banken zu bewirken.

Ziel aller Bemühungen und Beurteilungskriterium aller Vorschläge zur Krisenreaktion und Krisenprävention muss sein, den Grundsatz der Nachhaltigkeit stärker in den internationalen Regeln des Finanzsektors zu verankern. Dies ist der Kern dessen, was man als „Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte“ oder – im deutschen Sprachgebrauch – „Internationale Soziale Marktwirtschaft“ bezeichnet. Diese Aufgabe erfordert einen langen Atem: „Es wird die Zeit kommen, da du glaubst, alles sei geschafft; dies ist der Anfang.“

\* \* \*