

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar,
Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/6264 –**

Position der Bundesregierung zur angekündigten Lockerung der Bankenaufsicht in den Vereinigten Staaten

Vorbemerkung der Fragesteller

„FAZ.NET“ vom 1. November 2018 vermeldete unter der Überschrift „Amerikas Notenbank will Bankenaufsicht lockern“, die amerikanische Notenbank Federal Reserve (Fed) wolle die Regulierung für große, nicht systemrelevante Banken lockern. Die Vorschläge sähen unter anderem vor, die Liquiditätsanforderungen für Institute mit einer Bilanzsumme zwischen 100 und 700 Mrd. US-Dollar abzumildern. Großinstitute wie die Bank of America oder JP Morgan seien von den Änderungen nicht betroffen.

Ferner unterscheide die amerikanische Bankenaufsicht in ihren Vorgaben deutlicher nach Größe der Institute, während in Europa die Auflagen oftmals kleine Banken genauso wie große Institute treffen („One size fits all“). Dies überfordere vor allem die kleinen Häuser, die den Melde- und Dokumentationspflichten nicht mehr nachkommen könnten.

Der neue Vorschlag der Fed sehe Ausnahmen für die meisten Institute vor. Damit drohen europäischen Banken Wettbewerbsnachteile.

Die größten Erleichterungen der Fed trafen die elf große Banken wie American Express oder Sun Trust mit Bilanzsummen zwischen 100 Mrd. und 250 Mrd. US-Dollar. Diese Institute sollen von der Auflage befreit werden, bestimmte liquide Wertpapiere vorzuhalten, die sie im Falle einer Krise schnell und ohne Verlust zu Geld machen können. Die alte Regelung sollte den Instituten helfen, ihre Liquidität in Krisenfällen zu sichern. Andere Auflagen blieben aber erhalten. So müssten die Institute weiter alle drei Monate in internen Tests ihre Liquidität prüfen und ein zugeschnittenes Risikomanagement des Liquiditätsrisikos nachweisen.

Gelockert würden auch Liquiditätsregelungen für Banken zwischen 250 Mrd. und 700 Mrd. US-Dollar Bilanzsumme und damit für vier Banken. Sie müssten etwas weniger liquide Wertpapiere vorhalten als bisher.

Eine zweite wichtige Änderung betreffe die Stresstests. Sie sind vom Gesetzgeber eingeführt worden, um zu prüfen, wie gut Banken Krisen und externe Schocks überstehen können. Die Banken in der Kategorie zwischen 100 Mrd. und 250 Mrd. US-Dollar sollen dem Vorschlag zufolge statt jedes Jahr lediglich einmal alle zwei Jahre einen externen Stresstest und eine externe Prüfung des Eigenkapitals durchführen müssen. Zudem bekämen sie etwas größere Flexibilität, was die Eigenkapitalauflagen betrifft. Die Federal Reserve erwarte, dass die Änderungen das Eigenkapital der Banken um 0,6 Prozent und den Bestand an liquiden Wertpapieren wertmäßig um 2,5 Prozent schmälern würden.

Damit würden die internationalen Eigenkapitalregeln (Basel III) in den Vereinigten Staaten nur einen deutlich kleineren Kreis von Banken treffen als in Europa. Im Dezember vorigen Jahres hatten sich die amerikanischen und europäischen Aufseher nach langem Ringen auf einen Kompromiss geeinigt. Die „FAZ“ berichtet, europäische Banken befürchteten durch die neuen Regeln größere Belastungen als die amerikanische Konkurrenz.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Vorschläge der Fed und der OCC zur Vereinfachung der Eigenkapitalregelungen und zur Anpassung der Enhanced Supplementary Leverage Ratio sowie zu einer weiteren Abstufung der Größenklassen befinden sich derzeit in der Konsultation bzw. sind noch nicht abgeschlossen. Eine abschließende Beurteilung ist daher nicht möglich. Die Fragen wurden auf Basis der der Bundesregierung vorliegenden Vorschläge unter Einbindung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutschen Bundesbank beantwortet.

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) wird die rechtliche und materielle Konformität überprüfen, sobald die Vorschläge finalisiert und implementiert sind. Etwaige Abweichungen vom Baseler Rahmenwerk würden festgestellt und in einem Bericht veröffentlicht. Zuvor würde der betroffenen Jurisdiktion die Möglichkeit der Nachbesserung eingeräumt.

1. Ist der Bundesregierung, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder der Deutschen Bundesbank (Bundesbank) der Vorschlag der Fed bekannt, wonach Liquiditätsregelungen für Banken anhand bestimmter Bilanzsummen gestaffelt ausgestaltet werden sollen (Proposed changes to applicability thresholds for regulatory capital and liquidity requirements)?

Die BaFin und die Deutsche Bundesbank werden im Rahmen internationaler Gremiensitzungen über beschlossene Änderungen im Regulierungsansatz anderer Länder informiert. Die US-Repräsentanten informierten im Baseler Ausschuss über den Vorschlag der FED, die Kapital- und Liquiditätsvorschriften nach Größe eines Kreditinstitutes zu staffeln.

2. Anhand welcher Parameter bzw. Kriterien sollen nach Kenntnis der Bundesregierung, der BaFin oder der Bundesbank die Finanzinstitute künftig in verschiedene Kategorien eingeteilt werden (Categories I bis IV)?

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand soll die Kategorisierung nach (i) G-SIB-Eigenschaft, (ii) Größe der konsolidierten Bilanzsumme oder (iii) abgestuft nach spezifischen Portfolien erfolgen:

- Kategorie I: G-SIB
- Kategorie II: sehr große Banken (> 700 Mrd. US-Dollar konsolidierte Aktiva) bzw. Banken mit hohem Grad internationaler Verflechtung (> 75 Mrd. US-Dollar grenzüberschreitender Aktivitäten = Summe der grenzüberschreitenden Aktiva und Passiva)
- Kategorie III: Banken > 250 Mrd. US-Dollar konsolidierte Aktiva bzw. 75 Mrd. US-Dollar der folgenden Indikatoren: Nichtbanken-Aktiva, Kurzfrist-Wholesale-Finanzierung, außerbilanzielle Positionen
- Kategorie IV: Banken > 100 Mrd. US-Dollar konsolidierte Aktiva

3. Wie beurteilt die Bundesregierung, die BaFin oder die Bundesbank insoweit die von der Fed vorgeschlagene, stärkere Kategorisierung im Hinblick auf die Regulierung?

Die US-Regulierung sieht schon seit Basel I eine Unterscheidung zwischen international aktiven und nationalen Banken vor. Die vom Baseler Ausschuss verabschiedeten Regelungen beziehen sich nur auf international aktive Banken. In den USA werden Kreditinstitute der Kategorien III und IV als systemisch wenig relevant eingestuft. Für diese Institute der Kategorien III und IV sind nach dem Vorschlag Erleichterungen, insbesondere bei den Liquiditätsanforderungen vorgesehen. Ob und inwieweit diese Vorschläge als „Basel compliant“ einzustufen sind, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung, die BaFin und die Bundesbank, dass gemäß der Kategorie III Finanzinstitute mit einer Bilanzsumme zwischen 250 Mrd. und 700 Mrd. US-Dollar künftig etwas weniger liquide Wertpapiere vorhalten sollen?

Welche Änderungen sind mit diesem Vorschlag im Detail verbunden?

Grundsätzlich richten sich die Baseler Anforderungen nur an international tätige Institute. Die Nichtanwendung der Baseler Regeln auf nur national tätige, i. d. R. kleinere, Institute ist deshalb grundsätzlich basel-konform.

Die Anwendung der Liquiditätsregeln wäre nach dem vorliegenden Vorschlag für Institute mit einem Bestand grenzüberschreitender Aktiva und Passiva ≥ 75 Mrd. US-Dollar (Kategorie II) weiterhin gewährleistet. Für Banken der Kategorie III (Institute mit geringerem Auslandsgeschäft) sind nach dem derzeitigen Vorschlag Erleichterungen vorgesehen. Für diese Institute würden sowohl die kurzfristigen als auch die mittel- und langfristigen Liquiditätsanforderungen von 100 Prozent Deckungsquote auf eine Quote zwischen 70 Prozent bis 85 Prozent abgesenkt werden, wenn der Vorschlag umgesetzt werden sollte. Die internen Liquiditätsstresstest-Anforderungen und Liquiditätssteuerungs-Anforderungen bleiben dagegen für diese Kategorie unangetastet.

5. Welche weiteren Änderungen bzw. Erleichterungen schlägt die Fed im Hinblick auf die Kategorie III vor?

Neben den Liquiditätserleichterungen sind nach derzeitigem Kenntnisstand für die Kategorie III im Vergleich zur Kategorie II keine Erleichterungen bei den Kapitalanforderungen vorgesehen.

6. Welche regulatorischen Anforderungen stellt in diesem Zusammenhang Section 165 des Dodd-Frank-Act aktuell?

Gemäß Section 165 Dodd-Frank-Act gibt das Fed Board Regelungen für eine stringendere Aufsicht für Finanzunternehmen vor, die keine Bank sind, sowie für Finanzholdinggesellschaften mit mehr als 50 Mrd. US-Dollar Bilanzsumme:

- risikobasierte Eigenkapitalanforderungen,
- Liquiditätsanforderungen,
- Anforderungen an das Risikomanagement,
- Abwicklungspläne und einen Kreditbericht,
- Konzentrationsbeschränkungen.

Zusätzlich können weitere Standards festgesetzt werden:

- für Verlusttragung bedingtes Kapital,
- erweiterte Veröffentlichungspflichten,
- Limite für kurzfristige Verbindlichkeiten,
- weitere Maßnahmen, die vom Federal Reserve Board für erforderlich erachtet werden.

7. Wie viele europäische Finanzinstitute würden nach Einschätzung der Bundesregierung, der BaFin und der Bundesbank der von der Fed vorgeschlagenen sog. Kategorie III unterfallen?

Die in der Antwort zu Frage 2 genannten Kriterien zur Beurteilung, ob ein Institut in die Kategorie III einzustufen wäre, sind der BaFin nicht für alle europäischen Finanzinstitute vollumfänglich bekannt, da diese Informationen nicht öffentlich verfügbar sind und die BaFin nicht die zuständige Aufsichtsbehörde für europäische Finanzinstitute ist.

8. Wie viele deutsche Finanzinstitute würden nach Einschätzung der Bundesregierung, der BaFin und der Bundesbank der von der Fed vorgeschlagenen sog. Kategorie III unterfallen?

Keines der von der BaFin direkt beaufsichtigten Institute fällt in die beschriebene Kategorie III.

Die voraussichtlich betroffenen Finanzinstitute unterliegen gemäß Artikel 6 Absatz 4 der „Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ der Aufsicht der Europäischen Zentralbank. Daher liegen keine Informationen über eine mögliche Eingruppierung vor.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung, die BaFin und die Bundesbank, dass gemäß der Kategorie IV Finanzinstitute mit einer Bilanzsumme zwischen 100 Mrd. und 250 Mrd. US-Dollar künftig von der Auflage befreit werden sollen, bestimmte liquide Wertpapiere vorzuhalten?

Welche Änderungen sind mit diesem Vorschlag im Detail verbunden?

Nach dem Vorschlag müssen Institute der Kategorie IV künftig keine kurz- bzw. mittel- und langfristigen Liquiditätskennziffern mehr einhalten. Lediglich ein interner Liquiditätsstresstest und ein angemessenes Liquiditätsrisikomanagement sind vorzuweisen. Sofern international aktive Banken betroffen sind, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen, ob der Vorschlag basel-konform ist.

10. Welche weiteren Änderungen bzw. Erleichterungen schlägt die Fed im Hinblick auf die Kategorie IV vor?

Bei den Kapitalanforderungen für Kategorie-IV-Institute soll der Comprehensive Capital Assessment and Review (CCAR) nur noch alle zwei Jahre durchgeführt werden. Ebenso soll die Frequenz für den aufsichtlichen Stresstest auf alle zwei Jahre ausgedehnt werden. Kategorie-IV-Institute sollen keine Modelle für die regulatorische Kapitalermittlung verwenden dürfen, sollen keinen antizyklischen Kapitalpuffer vorhalten müssen und sollen Ausnahmen beim Accumulated Other Comprehensive Income (AOCI) machen dürfen. Zudem wird auf die zusätzliche Erhöhung der Leverage Ratio verzichtet.

11. Wie viele europäische Finanzinstitute würden nach Einschätzung der Bundesregierung, der BaFin und der Bundesbank der sog. Kategorie IV unterfallen?

Die in der Antwort zu Frage 2 genannten Kriterien zur Beurteilung, ob ein Institut in die sog. Kategorie III oder IV einzustufen wäre, sind der BaFin nicht für alle europäischen Finanzinstitute vollumfänglich bekannt, da diese Informationen nicht öffentlich verfügbar sind und die BaFin nicht die zuständige Aufsichtsbehörde für europäische Finanzinstitute ist.

12. Wie viele deutsche Finanzinstitute würden nach Einschätzung der Bundesregierung, der BaFin und der Bundesbank der sog. Kategorie IV unterfallen?

Keines der von der BaFin gemäß § 6 Absatz 1 des Kreditwesengesetzes direkt beaufsichtigten Institute fällt in die beschriebene Kategorie IV.

Die voraussichtlich betroffenen Finanzinstitute gemäß Artikel 6 Absatz 4 der „Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ unterliegen der Aufsicht der Europäischen Zentralbank. Daher liegen keine Informationen über eine mögliche Eingruppierung vor.

13. Ist der Bundesregierung, der BaFin oder der Bundesbank der Vorschlag der Fed bekannt, wonach auch Aufsichtsstandards anhand bestimmter Kategorien ausgestaltet werden sollen (Prudential Standards for Large Bank Holding Companies and Savings and Loan Holding)?

Welche Änderungen schlägt die Fed nach Kenntnis der Bundesregierung, BaFin und Bundesbank insbesondere für die Kategorien III und IV konkret vor?

Section 165 Dodd-Frank-Act regelt die Finanzholdinggesellschaften. Inwieweit die Kategorisierung auf Holdinggesellschaften angewendet werden soll, ist nicht bekannt. Da jedoch die G-SIBs als Holdings fungieren und diese eine eigene Kategorie bilden, ist davon auszugehen, dass alle Finanzholdinggesellschaften in die Kategorien einzuordnen sind.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung, die BaFin oder die Bundesbank insoweit die von der Fed vorgeschlagene, stärkere Kategorisierung im Hinblick auf die Anforderungen an Aufsichtsstandards (Liquidität, Risikomanagement, Stresstests und Kreditgrenzen)?

Es handelt sich um Vorschläge, so dass eine abschließende Bewertung nicht möglich ist. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass das Baseler Rahmenwerk zwischen international aktiven Banken und anderen Banken unterscheidet. In der EU-Bankenregulierung wird bei Kapital- und Liquiditätsanforderungen in der Regel der Grundsatz beachtet, dass gleiche Risiken auch den gleichen Anforderungen unterliegen sollen. Wenn verschiedene Ansätze zur Bestimmung von Kapital- oder Liquiditätsanforderungen zur Verfügung stehen, können kleinere Banken vereinfachte Ansätze anwenden, die im Ergebnis konservativer kalibriert sind. Das ist der Kern der laufenden Bemühungen, das Verhältnismäßigkeitsprinzip stärker zur Geltung zu bringen.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung, die BaFin und die Bundesbank, dass Finanzinstitute der Kategorie IV statt jedes Jahr lediglich einmal alle zwei Jahre einen externen Stresstest und eine externe Prüfung des Eigenkapitals durchführen sollen?

Es handelt sich bislang um einen Vorschlag. Grundsätzlich gilt, dass Stresstests nur eines von vielen aufsichtlichen Instrumenten zur Überwachung und laufenden Überprüfung von Finanzinstituten sind.

16. Welche weiteren Änderungen sieht der Vorschlag der Fed im Hinblick auf Eigenkapitalauflagen vor?

Die Auflagen sollen je nach Kategorie gestaffelt werden nach Stresstest (CCAR und interne wie externe Stresstests), risikobasiertem Eigenkapital und Leverage Ratio.

17. Welche vorgeschlagenen Änderungen würden aus Sicht der Bundesregierung, der BaFin und der Bundesbank die relevantesten Unterschiede in der Aufsichtsregulierung auslösen?

Die Abweichungen in den Liquiditätsanforderungen würden den relevantesten Unterschied darstellen. Die Kapitalprüfung alle zwei Jahre bei Kategorie-IV-Instituten und der Verzicht auf Stresstests für Institute von 50 bis 100 Mrd. US-Dollar Bilanzsumme wären weitere relevante Unterschiede.

18. Sehen die Bundesregierung, die BaFin und die Bundesbank im Falle einer Implementierung dieser Vorschläge einen Regulierungsvorteil für US-amerikanische Finanzinstitute?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Wenn ja, was beabsichtigt die Bundesregierung zu unternehmen?

Im Moment ist nicht abzusehen, ob und wie die Vorschläge implementiert werden. Nach der Implementierung würden die US-Regelungen einer Prüfung unterzogen werden. Mögliche Abweichungen von den internationalen Standards würden in einem Bericht veröffentlicht werden. Im Fall einer Implementierung würden die derzeit im Vorschlag enthaltenen Erleichterungen für international aktive Banken mit Auslandsaktivitäten unter 75 Mrd. US-Dollar einen Vorteil darstellen, wenn sie nicht durch andere, gleich wirksame Regeln kompensiert werden würden. Regelungen für rein national aktive Banken hingegen würden keine Abweichung von den Baseler Standards bedeuten.

19. Waren der Bundesregierung, der BaFin oder der Bundesbank die Vorschläge der Fed vorab bekannt?

Wenn ja, in welchen Gremien wurden diese beraten?

Nein, die Vorschläge waren vor Veröffentlichung der Konsultation nicht bekannt. Die US-Repräsentanten informieren die Gremien, wenn die Vorschläge konsultationsreif sind. In gleicher Weise wird dies im umgekehrten Fall durch die EU-Kommission gehandhabt.

