

Mitteilung

des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft

**Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten;
– Vorhaben von erheblicher politischer Bedeutung –¹⁾**

Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen

| | |
|--------------------------------|---|
| Vorhaben: | Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen KOM(2011) 452 endg. |
| BR-Drucksache: | 733/11 – ²⁾ |
| Federführendes Ressort: | Ministerium für Finanzen und Wirtschaft |
| Aktenzeichen: | 4203.01 |
| Beteiligte Ressorts: | Innenministerium |

¹⁾ Unterrichtung gemäß Artikel 34 a Landesverfassung i. V. m. §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG) vom 17. Februar 2011 (GBl. 2011, 77).

Vorgelegt mit Schreiben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft vom 12. Dezember 2011.

²⁾ Die BR-Drucksache 733/11 kann beim Informationsdienst des Landtags eingesehen oder im Internetangebot des Bundesrats www.bundesrat.de unter der Rubrik „Parlamentsmaterialien“ abgerufen werden.

**Berichtsbogen der Landesregierung gem. Art. 34 a Landesverfassung i. V. m.
§§ 2 und 3 des Gesetzes über die Beteiligung des Landtags von Baden-Württemberg
in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG)**

| |
|---|
| 1. BR-Drucksachenummer: 733/11 |
| 2. Titel der Drucksache: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichts- anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen |
| 3. Frühwarndokument: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein Fristbeginn: 16. November 2011 |
| 4. Federführendes Ressort: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Beteiligte Ressorts: Innenministerium |
| 5. Datum der voraussichtlichen Behandlung im Bundesrat: 10. Februar 2012 |
| 6. Erhebliche politische Bedeutung für das Land: Ja |
| 7. a. Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes Baden-Württemberg berührt (einschließlich Abweichungsrechte nach Art. 72 Abs. 3 und Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG): <input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nein Alternativ: b. Wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berührt: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein |

8. Verweis auf Berichtsbogen der Bundesregierung:

Der Berichtsbogen wird derzeit erstellt.
Er wird nachgereicht, sobald er fertiggestellt ist.

9. Rechtsgrundlage:

Die EU Kommission stützt ihren Verordnungsentwurf auf Artikel 114 AEUV mit der Begründung, die Verordnung sei erforderlich zur Schaffung einheitlicher Bestimmungen, die das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

10. Inhalt:

Der Inhalt ist in wesentlichen Grundzügen in dem beigefügten Papier dargestellt (Anlage 1).

11. Erste Einschätzung zur Vereinbarkeit des EU-Vorhabens mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz:

In dieser Frage ist eine Differenzierung zwischen den systemrelevanten Finanzinstituten und den verbleibenden kleinen und mittleren Banken angezeigt.

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die Bankenregulierung verbessert werden sollte. Eine Antwort auf diese Krise sind die im Auftrag der G 20 Regierungschefs ausgearbeiteten Basel III Regelungen. Sie werden mit der Verordnung und der sie begleitenden Richtlinie in europäisches Recht umgesetzt. Diese Umsetzung ist geboten, weil nur global geltende Regelungen in der Lage sein können, die globalen Finanzmärkte besser zu regulieren.

Für diesen Zweck genügt grundsätzlich eine Geltung der neuen Regeln für systemrelevante Finanzinstitute. Die Europäische Bankenaufsicht hat in der beigefügten Übersicht (Anlage 2) diese Institute europaweit identifiziert. Eine Geltung der künftigen Regeln für diese Institute dürfte mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar sein, weil der angestrebte Zweck durch nationale Regelungen nicht erreicht werden kann. Die Regeln erscheinen vor dem Hintergrund der Finanzkrise für diese Institute auch verhältnismäßig.

Die Einbeziehung aller nicht systemrelevanten Institute, also der kleinen und mittleren Banken, in alle Regeln schießt über das Ziel hinaus. Es ist zwar für die Funktion des Binnenmarktes notwendig, dass ein Grundstock an Regelungen europaweit einheitlich für alle Banken gilt. Insoweit dürften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt sein. Eine pauschale Einbeziehung der kleinen und mittleren Banken in das gesamte Regelwerk ist aber übertrieben. Wegen der unterschiedlichen Struktur des Bankensektors in den europäischen Staaten kann für diese Banken in wesentlichen Bereichen das Ziel ähnlich gut auf nationaler Ebene erreicht werden. Auch ist eine Einbeziehung in das Regulierungs- und Aufsichtssystem der EBA in Anbetracht des regional beschränkten Geschäftsfeldes am Rande der Verhältnismäßigkeit.

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates den Antrag gestellt, kleine und mittlere Banken in wesentlichen Bereichen von den neuen Regeln auszunehmen (Anlage 3).

12. Folgen des EU-Vorhabens für das Land:Insbesondere:*a) Finanzielle Auswirkungen:*

Die finanziellen Auswirkungen auf das Land, die im Land tätigen Banken und deren Kunden sind unterschiedlich zu beurteilen.

Die Bedingungen für eine Kreditaufnahme des Landes am Kapitalmarkt ändern sich insofern nicht, als Kredite des Landes in Zukunft wie heute mit dem Risikofaktor 0 gewichtet werden.

Im Bereich der Landesbeteiligungen sind sowohl bei der LBBW als auch bei der L-Bank Auswirkungen zu erwarten. Die LBBW als systemrelevantes Institut muss die neuen Regeln in vollem Umfang einhalten. Die L-Bank ist betroffen, sofern es nicht mit dem bereits erwähnten Vorstoß im Bundesrat gelingt, die L-Bank von einem Teil der Regeln auszunehmen. Ihr risikoarmes Fördergeschäft wird durch die Verschuldungsobergrenze (Ziffer 3 der Anlage 1) und die möglicherweise höhere Unterlegung der Förderkredite mit Eigenkapital negativ betroffen.

Die im Land tätigen Banken werden in erheblichem Umfang durch die neuen Regelungen berührt. Sofern es nicht gelingt, mit dem Vorstoß des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft im Bundesrat Erleichterungen für kleine und mittlere Banken zu erreichen, wird das relativ risikoarme Kerngeschäft der Sparkassen, Genossenschaftsbanken und regional oder sektoral tätigen kleinen und mittleren Geschäftsbanken erheblich beeinträchtigt (wegen der Einzelheiten siehe Anlage 1).

Verbraucher ebenso wie das Handwerk und die kleinen und mittleren Unternehmen werden besonders stark von den veränderten Regeln für die kleinen und mittleren Banken betroffen sein. Anders als großen Konzernen steht ihnen der unmittelbare Zugang zum Kapitalmarkt durch die Begebung von Anleihen an der Börse nicht offen. Ebenso wenig sind unmittelbare Anleihen bei Privatpersonen oder anderen Unternehmen in Deutschland üblich. Sie werden deshalb bei Einführung der Verschuldungsobergrenze und der langfristigen Liquiditätsstandards (Ziffer 5 der Anlage 1) mit restriktiveren Kreditvergaben und steigenden Zinsen rechnen müssen. Beides träte nicht ein, wenn die kleinen und mittleren Banken aufgrund des Bundesratsantrages des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft von diesen Regelungen ausgenommen würden.

b) Verwaltungsaufwand:

Der Verwaltungsaufwand beim Land wird sich kaum ändern.

Die im Land tätigen Banken haben mit erheblichem zusätzlichem Aufwand zu rechnen. Insbesondere die Regulierungs- und Aufsichts Befugnisse der Europäischen Bankenaufsicht EBA in London werden gerade für kleine und mittlere Banken zu so erheblichem Mehraufwand führen, dass ein Konzentrationsprozess zu erwarten ist. Diese Konzentration im Bankensektor dürfte sich auf Verbraucher und Unternehmen negativ auswirken.

Deshalb hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates beantragt, kleine und mittlere Banken von etlichen Regeln auszunehmen.

c) Umsetzungsbedarf:

Die Verordnung setzt unmittelbar geltendes europäisches Recht.

d) Kommunalverträglichkeit:

Die Kommunen werden ebenso wie Unternehmen und Verbraucher von den veränderten Rahmenbedingungen für die Kreditvergabe betroffen sein.

Besonders schwer würde die Kommunen die Einführung der Verschuldungsobergrenze treffen. Wird das Geschäftsvolumen der Banken gedeckelt, sind diese gezwungen, sich auf möglichst gewinnträchtiges Geschäft zu konzentrieren. Das risikoarme Geschäft mit Kommalkrediten bietet nur geringe Zinsspannen und ist damit nur attraktiv, wenn eine Bank die geringere Gewinnspanne durch ein größeres Geschäftsvolumen ausgleichen kann. Das gerade wird durch die Verschuldungsobergrenze unmöglich. Sollte der Vorstoß des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates und dem folgend auf Bundes- und europäischer Ebene erfolgreich sein, könnten die Kommunen sich zumindest bei Sparkassen, Genossenschaftsbanken sowie anderen kleinen und mittleren Banken wie bisher refinanzieren.

ANLAGE 1

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Umsetzung von Basel III in der EU

Fünf „Knackpunkte“

Als Konsequenz aus der Finanz- und Wirtschaftskrise beauftragten die G 20 Regierungschefs den Baseler Ausschuss, die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Finanzinstitute zu reformieren. Der Baseler Ausschuss legte die entsprechenden Regelungen als „Basel III“-Paket im Herbst 2010 vor. Die von der EU-Kommission vorgelegte Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (Capital Requirements Regulation – CRR; im Folgenden: **Basel III Verordnung**) dient der Umsetzung dieses Paketes in EU-Recht. Das 579 Seiten umfassende Werk (Bundratsdrucksache 733/11 vom 14. November 2011) ging am 21. November 2011 im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ein. Fünf Knackpunkte sind von besonderer Bedeutung:

1. Aufsicht und Regulierung durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

Die **Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)** mit Sitz in London wurde am 24. November 2010 durch die EU-Verordnung 1093/2010 errichtet. Sie ist Teil des als Antwort auf die Finanzkrise eingeführten Europäischen Systems der Finanzaufsicht. Ihr Ziel soll darin bestehen, zur kurz-, mittel- und langfristigen Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beizutragen.

Die Aufgaben der **EBA** gehen damit weit über die Aufsicht allein hinaus. Sie **kann** durch Technische Regulierungsstandards, Technische Durchführungsstandards sowie Leitlinien und Empfehlungen **unmittelbar anwendbares Recht für das Finanzsystem der EU schaffen**. Die Technischen Regulierungsstandards sind mit den Verordnungen in unserem Rechtssystem vergleichbar. Sie bedürfen – wie bei uns Verordnungen – einer Ermächtigung in einem Rechtsakt der EU. Erlassen werden diese Technischen Regulierungsstandards wie bei uns die Verordnungen von der Exekutive, also von der EU-Kommission auf Vorschlag der EBA.

Schon heute ist die EBA nicht unumstritten. Sie legt ihre Befugnisse großzügig aus, indem sie z. B. die Ermächtigung zu Stresstests nutzt, um bei bestimmten Instituten Eigenkapitalquoten (9 %) abzufragen, die weder geltendes Recht sind noch im derzeitigen Entwurf der Basel III Verordnung stehen.

Die bisherige Tätigkeit der EBA lässt zudem Zweifel daran aufkommen, dass ihre Aktivitäten durchgehend geeignet sind, das Finanzsystem zu stabilisieren. So hat die EBA im Rahmen des Stresstests 2011 der belgisch-französischen Bank Dexia attestiert, mit Blick auf ihre hohe Eigenkapitalquote eine der besten Banken Europas zu sein. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass die Dexia hauptsächlich Staaten finanziert und in ihren Beständen viele hoch belastete Staatsanleihen hat, die weder nach geltendem Recht noch nach dem Entwurf der Basel III Verordnung mit Eigenkapital un-

terlegt sein müssen. Die Dexia wurde inzwischen wegen genau dieser Staatsanleihen zerschlagen und in die Abwicklung überführt.

Auf der anderen Seite löst die EBA Probleme, die die Stabilität einer Bank gar nicht betreffen. Ein Beispiel sind die stillen Einlagen des Landes Hessen bei der Helaba. Die stille Beteiligung dient dazu, die Trägerfunktion der Sparkassen (85 % der Anteile halten die Sparkassen) nicht anzutasten. Unter der Basel III Verordnung genügt die Helaba den Anforderungen an das harte Kernkapital nur, wenn diese stillen Einlagen als Kernkapital anerkannt werden. Aber Basel III ist noch gar nicht umgesetzt! Dennoch attestierte die EBA im Rahmen eines Stresstests der Helaba eine unzureichende Eigenkapitalquote. Gelöst wurde das Problem dadurch, dass die stille Einlage an Gewinn und Verlust der Helaba in vollem Umfang partizipiert und nicht – wie bisher – mit einem festen Zinssatz abgegolten wird. Die Eigenkapitalausstattung der Helaba und damit deren Krisenfestigkeit hat sich in diesem Verfahren nicht um einen einzigen Cent verändert!

Besonders umstritten ist die Sprachenpolitik der EBA. Ihr Internetauftritt steht allein in englischer Sprache zur Verfügung. Sie hat damit in der EU ein Alleinstellungsmerkmal. Das von ihr künftig zu schaffende unmittelbar für jedes Kreditinstitut geltende Recht (z. B. Technische Regulierungsstandards) muss angewendet werden, auch wenn es [noch] nicht in der Landessprache zur Verfügung steht. Es wundert nicht, dass gerade kleineren Kreditinstituten vor noch mehr EBA Kompetenzen graust.

Die Basel III Verordnung weitet die Kompetenzen der EBA in erheblichem Umfang aus. Es droht eine bürokratische Flut, die insbesondere kleinere Institute schlicht überfordern würde. Allein im Entwurf der Basel III Verordnung und der sie begleitenden Basel III Richtlinie (Bundesratsdrucksache 424/11) sind insgesamt 108 Ermächtigungen der EBA zur Ausarbeitung von Technischen Standards enthalten. Das Problem tritt auf zwei Ebenen auf.

Zum einen hat die EBA durch ihre Kompetenz zur **Rechtsetzung** (s. o.) die Möglichkeit, unmittelbar und sofort in allen Staaten der EU geltendes Recht zu setzen. Banken müssen dies sofort beachten. Eine Pflicht zur Übersetzung in die Amtssprachen der EU besteht nicht. Außerdem besteht die Gefahr, dass in den primär auf die Verhältnisse von großen internationalen Instituten zugeschnittenen Regelungen den Besonderheiten speziell des mittelstandsorientierten Geschäfts nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Die Verbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken weisen darauf hin, dass kleinere Institute weder personell noch technisch in der Lage sein werden, die sich abzeichnende Flut undifferenzierter Bestimmungen ohne Gefährdung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu bewältigen.

Zum zweiten hat die EBA die **Aufsicht** über die Einhaltung dieser Standards. Sie schaltet bei der Umsetzung die nationalen Aufsichtsbehörden zwar in aller Regel ein. Sie kann sich aber auch unmittelbar zum Beispiel im Wege von Stresstests mit kurzen Meldefristen an die Finanzinstitute wenden. Umfang und Intensität der damit möglichen Aufsicht lässt der Umstand erahnen, dass der EBA 108 Ermächtigungen zum Erlass von Technischen Standards zur Verfügung stehen und die bisherigen Papiere sich nicht gerade durch besonders knappe Fassungen ausgezeichnet haben (oft über 50 Seiten!). Dies alles steht zwar in der Tradition der sehr detailverliebten angelsächsischen Rechtsetzung. Dadurch wird es aber für unsere Finanzinstitute, die überschaubare Gesetzestexte und eine sich auf eine überschaubare Zahl von Kriterien beschränkende Aufsicht gewohnt sind, nicht besser. Es steht vielmehr zu befürchten, dass die Detailverliebtheit in der Rechtssetzung sich in Detailverliebtheit bei der Aufsicht widerspiegelt.

Die entstehende Bürokratie mag für Großbanken in der Londoner City – dem Sitz der EBA – gut verkraftbar sein. Gerade unsere kleinen und mittleren Institute mit ihrem regional beschränkten Geschäftsfeld wären voraussichtlich überfordert.

Statt also der mit „too big to fail“ beschriebenen Fehlentwicklung des Bankensektors gegenzu-steuern, wäre eine weitere Konzentration im Bankensektor sehr wahrscheinlich mit allen negativen Folgen für Mittelstand und Verbraucher.

2. Eigenkapitalanforderungen (mit Risikogewichtung)

Auch im bestehenden System unter Basel II gelten risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen. Den von der Bank vergebenen Krediten stehen das Eigenkapital und die Einlagen der Kunden gegenüber. Die Kredite und vergleichbaren Geschäfte werden je nach dem Risiko des jeweiligen Geschäftes gewichtet. Entsprechend dieser Gewichtung werden sie in unterschiedlichem Umfang in den Gesamtbetrag der risikogewichteten Forderungsbeträge eingerechnet, die mit Eigenkapital unterlegt sein müssen. Auf diesen Gesamtbetrag, der deutlich geringer ist als die Bilanzsumme, beziehen sich die Eigenkapitalanforderungen.

Die Risikogewichtung ist eine ganz entscheidende Weichenstellung für die Kreditvergabe der Banken. So werden Forderungen an die europäische Zentralbank mit einem Risikofaktor für das Ausfallrisiko von 0 % (Artikel 109 Absatz 3) eingestellt. Dasselbe gilt für Forderungen an Mitgliedstaaten – auch Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien. Diese Forderungen müssen also überhaupt nicht mit Eigenkapital unterlegt sein, weil sie überhaupt kein Risiko bergen – welch mutige Fiktion! Mittelstandskredite müssen dagegen zu 75 % eingestellt werden (Artikel 118). Forderungen an eine multilaterale Entwicklungsbank wie etwa Afrikanische Entwicklungsbank oder die Karibische Entwicklungsbank werden mit einem Risikofaktor 0 % eingestellt (Artikel 112). Forderungen an Finanzinstitute auch in den Mitgliedstaaten werden selbst bei allerbestem Rating mit 20 % und beim schlechtesten Rating mit 150 % eingestellt (Artikel 115). Durch Grundschulden abgesicherte Forderungen an private Häuslebauer werden grundsätzlich mit 35 % (Artikel 120), an gewerbliche Fabrikhallenbauer mit 50 % (Art. 121) eingestellt.

Insgesamt erscheint die Risikogewichtung recht willkürlich. Während eine griechische Staatsanleihe überhaupt kein Risiko bergen soll, wird das Risiko eines schwäbischen Mittelständlers selbst dann mit 50 % angesetzt, wenn er ein Bürogebäude in der Stuttgarter City zu nur einem Drittel beleht. Nimmt er einen unbesicherten Kredit, ist selbst bei bester Bonität und jahrzehntelanger Vertragstreue der Risikofaktor 75 % anzusetzen. Wohl also der öffentlichen Stelle in Griechenland, die mit einer Garantie des griechischen Zentralstaats im selben Geschäftsfeld (z. B. Kreuzfahrten in der Ägäis) wie ein schwäbischer Mittelständler tätig wird! Die Griechen bekommen den Risikofaktor 0 %, der Schwabe den Risikofaktor 75 %.

Nach diesem System von Risikogewichtungen entsteht ein Gesamtbetrag der risikogewichteten Forderungsbeträge. Dieser muss mit Eigenkapital unterlegt werden.

Die Eigenkapitalanforderungen werden durch die Basel III Verordnung im Zusammenspiel mit der Basel III Richtlinie in erheblichem Umfang verschärft, weil mehr hartes Kernkapital anstelle von Ergänzungskapital vorgehalten werden muss. Die gesamte Eigenkapitalquote bleibt – auf dem Papier – mit 8 % zwar konstant. Ab 2016 ist allerdings ein zusätzlicher Kapitalerhaltungspuffer aus hartem Kernkapital von 2,5 % aufzubauen. **Im Ergebnis ergibt sich eine Eigenkapitalquote von mindestens 10,5 %.** Die Eigenkapitalanforderungen können sich sogar noch weiter erhöhen, wenn das Kreditvolumen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt unverhältnismäßig anwächst. Die nationalen Aufsichtsbehörden können dann von den Instituten verlangen, einen zusätzlichen antizyklischen Kapitalpuffer von bis zu 2,5 % vorzuhalten, der zeitlich parallel zum Kapitalerhaltungspuffer aufgebaut werden müsste. **In diesem Fall läge die Eigenkapitalquote bei 13 %.**

Nach heutigem Recht muss die Bank über **hartes Kernkapital** in Höhe von 2 % der errechneten Gesamtsumme verfügen. Zum harten Kernkapital zählen z. B. stimmberechtigte Stammaktien, das Agio, die Geschäftsguthaben der Kreditgenossenschaften, die thesaurierten Gewinne und – je nach vertraglicher Ausgestaltung – stille Einlagen. Mit der Basel III Verordnung steigt diese harte Kernkapitalquote über 3,5 % in 2013 und 4,0 % in 2014 auf 4,5 % ab 2016.

Hinzu kommt ab 2016 ein Kapitalerhaltungspuffer aus hartem Kernkapital nach der Richtlinie über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Capital Requirements Directive – CRD IV – Bundesratsdrucksache 424/11; im Folgenden: **Basel III Richtlinie**). Dieser Puffer hat folgende Funktion: Falls ein Teil des Kernkapitals abgeschrieben werden muss, sinkt derzeit die Kernkapitalquote mit der Folge, dass entweder neues Kapital nachgeschossen oder das Geschäftsvolumen verringert werden muss. Gerade die Verringerung des Geschäftsvolumens hat in einer Krise prozyklische Effekte. Deshalb soll in Zukunft Geld aus dem Puffer in das harte Kernkapital eingegliedert werden können, sodass das Geschäftsvolumen bis zur Aufzehrung des Puffers konstant bleiben kann. Dieser Puffer wird von 2016 an mit zunächst 0,625 % hartem Kernkapital über 1,25 % in 2017 und 1,875 % in 2018 auf 2,5 % in 2019 aufgebaut. **Damit muss eine Bank im Jahr 2019 7 % hartes Kernkapital im Vergleich mit heute 2 % vorhalten.**

Ergänzend muss eine Bank bereits heute 2 % **zusätzliches Kernkapital** vorhalten, entweder in Form von hartem Kernkapital oder aber von ergänzenden „weichen“ Kernkapitalbestandteilen. Dazu zählen von der Bank emittierte Papiere, bei denen eine Rückzahlung seitens der Bank frühestens nach fünf Jahren erfolgen darf und kein fester Rückzahlungstermin vereinbart ist. Die Anerkennung eines solchen zusätzlichen Kernkapitals wird von heute 2 % auf 1,5 % ab 2014 zurückgefahren. Nach der Basel III Richtlinie kann aber verlangt werden, dass die Institute einen **antizyklischen Kapitalpuffer** aufbauen, **wenn das Kreditvolumen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt unverhältnismäßig anwächst**. Falls die nationalen Behörden die Voraussetzungen für gegeben erachten, soll er zusätzlich zum Kapitalerhaltungspuffer mit bis zu 2,5 % in 2019 aufgebaut werden. Dieser Puffer muss aus Kernkapital bestehen, wobei zusätzliches Kernkapital den Anforderungen genügt. Die Folge wäre dann, dass die Quote für zusätzliches Kernkapital nicht sänke, sondern stiege.

Die dritte Säule des Eigenkapitals bildet das **Ergänzungskapital**. Es hat wie das Kernkapital den Zweck, bei Nichtfortführung des Geschäfts Verluste abzudecken. Hierzu zählen z. B. langfristige Nachrangverbindlichkeiten, Genussrechtskapital und bestimmte Vorzugsaktien. Bisher zählen zum Ergänzungskapital auch **Vorsorgereserven nach § 340 f HGB**. Das sind stille Reserven aus versteuerten Gewinnen, die bei nicht kapitalmarktorientierten Instituten nach den gültigen Bilanzierungsregeln – in Übereinstimmung mit EU-Recht – gebildet werden können. Die Basel III Verordnung erkennt stille Vorsorgereserven dagegen nicht mehr als Ergänzungskapital an, da diese nicht offengelegt sind. Das ist sehr umstritten, weil Vorsorgereserven als frei verfügbarer Risikopuffer betriebswirtschaftlich betrachtet die höchste Eigenkapitalqualität aufweisen. **Diese Reserven haben außerdem gerade bei kleinen und mittleren Banken sehr zur Stabilität beigetragen.**

Die Bedeutung des Ergänzungskapitals für die Eigenkapitalanforderungen verringert sich ganz erheblich. Es wird von heute 4 % über 3,5 % in 2013 und 2,5 % in 2014 auf 2 % ab 2015 zurückgeführt.

Vom Eigenkapital sind bestimmte **Abzüge** vorzunehmen. Eine erhebliche Bedeutung kommt dabei dem Eigenkapitalabzug von nicht konsolidierten Beteiligungen im Finanzsektor zu. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen gibt Basel III vor, dass die Abzüge künftig in voller Höhe vom Kernkapital (statt wie bisher hälftig vom Kern- und vom Ergänzungskapital) vorzunehmen sind und die Regelungen auch für mittelbare Beteiligungen gelten. In Konzernstrukturen organisierte Finanzinstitute haben die Möglichkeit, den Eigenkapitalabzug von konzerninternen Beteiligungen durch eine Konsolidierung (also Anwendung der Vorschriften auf Konzernebene) zu vermeiden.

Die Basel III Verordnung sieht konsequenter Weise vor, dass auch bei Verbundorganisationen wie den Genossenschaftsbanken und Sparkassen von einem Eigenkapitalabzug für Beteiligungen innerhalb desselben Sicherungssystems abgesehen werden kann. Die Voraussetzungen für diese als nationales Wahlrecht ausgestaltete Verzichtsoption sind leider noch unklar. Im Interesse der betroffenen Verbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sollten sie aber nicht restriktiver ausgestaltet sein als die bisher schon geltenden Regelungen für die Eigenkapitalunterlegung von verbundinternen Krediten.

3. Verschuldungsobergrenze – „leverage ratio“ (Eigenkapitalanforderungen ohne Risikogewichtung)

Bei „leverage ratio“ handelt es sich um eine auch im Bankdeutsch relativ neue Wortschöpfung für einen alten Bekannten. Vor der Einführung der risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen galt eine feste Grenze für das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Geschäftsvolumen. Die „leverage ratio“ ist nichts Anderes als die Wiedereinführung dieser Regel. **Das bilanzielle und außerbilanzielle Geschäft soll ein bestimmtes Vielfaches des Kernkapitals nicht überschreiten.** Die Berechnung erfolgt nach folgender Formel:

$$\text{leverage ratio} = \frac{\text{bankaufsichtliches Kernkapital}}{\text{Gesamtposition Aktiva}}$$

Die genaue Höhe der nach dieser Formel festzulegenden Verschuldungsquote soll erst nach dem 31. Dezember 2016 festgelegt werden. Allerdings sieht der Entwurf bereits die Zahl 3 % als Vorschlag für die Verschuldungsobergrenze vor [Artikel 482 Absatz 2 (g)]. Würde diese Kennziffer von der Kommission in die noch zu erlassende Verordnung geschrieben, würde eine Bank das 33,33-Fache ihres anrechenbaren Kernkapitals verleihen dürfen. Da sie zusätzlich zum anrechenbaren Kernkapital (6 %) den Kapitalerhaltungspuffer aus Kernkapital (2,5 %) vorhalten muss, der hier nicht berücksichtigt wird (Artikel 123 der Basel III Richtlinie), kann sie nur noch das 23,53-Fache ihres gesamten Kernkapitals verleihen. Verlangen die nationalen Aufsichtsbehörden darüber hinaus einen antizyklischen Kapitalpuffer in voller Höhe (2,5 %), der ja auch aus Kernkapital bestehen müsste, verschlechtert sich die Quote weiter. Eine Bank könnte dann nur noch das 18,18-Fache ihres gesamten Kernkapitals verleihen.

Die Einführung einer Verschuldungsobergrenze birgt damit zwei Gefahren. Zum einen steht zu befürchten, dass die Begrenzung der Hebelwirkung zu Kreditrestriktionen und einer Kreditverteuerung führt. Zum anderen besteht die Gefahr, dass eine für alle Banken gleiche Relation von Kapital zu Geschäft die Banken in Versuchung führt, die Deckelung des Geschäftsvolumens durch ein Ausweichen auf risikoreiches weil gewinnträchtiges Geschäft zu kompensieren. Großes Risiko verspricht großen Gewinn – bis zum crash.

Umso wichtiger dürfte es sein, die Verschuldungsobergrenze nicht für alle Institute einzuführen, sondern kleine und mittlere Banken wie Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken oder Förderbanken auszunehmen. Die Anknüpfung findet sich bereits in Artikel 482 Absatz 2 (i).

4. Kurzfristige Liquiditätsreserven

Basel III enthält anders als Basel II Vorgaben für die Liquiditätsreserven der Banken. Zunächst sollen bindende Standards für **kurzfristige Liquiditätsreserven** eingeführt werden („Liquidity Coverage Ratio“ – LCR). **Die Banken sollen über hochliquide Mittel verfügen, um auch „unter Stress“ die innerhalb von 30 Tagen zu erwartenden Zahlungsverpflichtungen erfüllen zu können.**

Die geplante Kennziffer sieht im Zähler neben Barmitteln und Notenbankguthaben marktgängige Wertpapiere mit extrem hoher bzw. hoher Liquidität und Bonität vor. Im Nenner wird der Netto-Zahlungsmittelabfluss gegenübergestellt, indem die Liquiditätszuflüsse von den Abflüssen abgezogen werden (jeweils auf Sicht von 30 Tagen). Dabei werden die Zuflüsse und Abflüsse prozentual mit bestimmten Zu- bzw. Abflussraten gewichtet. So geht man davon aus, dass Privatkunden ebenso wie kleine und mittlere Unternehmen bei einer stabilen Kundenbeziehung im Durchschnitt nicht mehr als 5 % ihrer Mittel innerhalb von 30 Tagen abziehen.

Bei weniger stabilen Kundenbeziehungen erhöht sich diese Quote auf 10 %. Demgegenüber geht man z. B. bei Großkunden aus dem Finanzsektor davon aus, dass innerhalb von 30 Tagen das gesamte Kapital abgezogen werden könnte.

Das Anlagespektrum für die Liquiditätsreserven (sog. „Liquiditätspuffer“) ist sehr eng definiert. Es berücksichtigt in erster Linie Guthaben bei Zentralbanken und Staatspapiere, darüber hinaus nur in begrenztem Umfang Pfandbriefe sowie Unternehmensanleihen mit Bonitäts-Bestnoten. Anleihen von Banken sollen dagegen generell nicht als liquide anerkannt werden.

Diese äußerst enge Definition des Liquiditätspuffers ist sehr umstritten. Die einseitige Privilegierung von Staatstiteln birgt in Verbindung mit dem generellen Ausschluss von Bankschuldverschreibungen die Gefahr von gravierenden Fehlsteuerungsimpulsen. Die Regelungen würden in der vorliegenden Form Risikokonzentrationen nicht verhindern, sondern befördern. **Vor allem würden die bestehenden Liquiditätsverbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch die Nicht-Anerkennung von Geldanlagen innerhalb des Verbundes geschwächt werden. Diese Liquiditätsverbände haben gerade in der Finanzkrise ihre Funktionsfähigkeit bewiesen.** Insgesamt besteht bei der LCR noch erheblicher Nachbesserungsbedarf.

5. Langfristige Liquiditätsstandards

Die sogenannte „net stable funding ratio“ (NSFR) definiert das Liquiditätsprofil langfristig mit dem Zeithorizont eines ganzen Jahres und fordert für den unter Stress in diesem Zeitraum möglichen Kapitalabfluss eine stabile Refinanzierung. **Banken müssen für den innerhalb eines kompletten Jahres möglichen Abfluss eine langfristige Refinanzierung mit bestimmten Quoten vorhalten.** Die Regeln sollen zwar erst ab 2018 eingeführt werden und erst dann wird entschieden, welche Messzahlen gelten werden. Wegen der gravierenden Bedeutung einer solchen festen Messzahl für den Kapitalmarkt muss man diese Option aber sehr ernst nehmen. **Die Regelungen lassen nach Auffassung der Verbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken und führender Wissenschaftler (z. B. Prof. Dr. Burghof, Uni Hohenheim) befürchten, dass die Fristentransformation in Frage gestellt wird. Damit wird der Nutzen der Banken für die Volkswirtschaft, nämlich die Umwandlung kurzfristiger Anlagen (z. B. Sparbuch) in langfristige Kredite (z. B. Hypothekendarlehen) gemindert.**

Gerade bei den in Deutschland üblichen und gerade für kleine und mittlere Unternehmen ebenso wie Häuslebauer wichtigen langfristigen Krediten sind wie bei Basel II Vorwirkungen zu erwarten, die sich auf die Konjunktur schon bald negativ auswirken könnten. Eine Bank müsste z. B. bei einem heute abzuschließenden Hypothekendarlehen oder Firmenkredit mit zehnjähriger Laufzeit (bis Ende 2021!) bereits jetzt Vorsorge für eine Deckung durch langfristige Einlagen zumindest andenken. Mit einer Einschränkung und Verteuerung der langfristigen Kreditvergaben ist zu rechnen. ***Eine Kreditklemme ist nicht vollständig auszuschließen.***

ANLAGE 2**List of banks**

| Sample | | | |
|--------|-------|---|----|
| 1 | AT001 | Erste Group Bank AG (EGB) | AT |
| 2 | AT002 | Raiffeisen Zentralbank Österreich AG (RZB) | AT |
| 3 | AT003 | Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG) | AT |
| 4 | BE004 | DEXIA | BE |
| 5 | BE005 | KBC BANK | BE |
| 6 | CY006 | MARFIN POPULAR BANK PUBLIC CO LTD | CY |
| 7 | CY007 | BANK OF CYPRUS PUBLIC CO LTD | CY |
| 8 | DE017 | DEUTSCHE BANK AG | DE |
| 9 | DE018 | COMMERZBANK AG | DE |
| 10 | DE019 | Landesbank Baden-Württemberg | DE |
| 11 | DE020 | DZ BANK AG Dt. Zentral-Genossenschaftsbank | DE |
| 12 | DE021 | Bayerische Landesbank | DE |
| 13 | DE022 | Norddeutsche Landesbank -GZ | DE |
| 14 | DE023 | Hypo Real Estate Holding AG, München | DE |
| 15 | DE024 | WestLB AG, Düsseldorf | DE |
| 16 | DE025 | HSB Nordbank AG, Hamburg | DE |
| 17 | DE026 | Landesbank Hessen-Thüringen GZ, Frankfurt | DE |
| 18 | DE027 | Landesbank Berlin AG | DE |
| 19 | DE028 | DekaBank Deutsche Girozentrale, Frankfurt | DE |
| 20 | DE029 | WGZ BANK AG Westdt. Geno. Zentralbk, Ddf | DE |
| 21 | DK008 | DANSKE BANK | DK |
| 22 | DK009 | Jyske Bank | DK |
| 23 | DK010 | Sydbank | DK |
| 24 | DK011 | Nykredit | DK |
| 25 | ES059 | BANCO SANTANDER S.A. | ES |
| 26 | ES060 | BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA S.A. (BBVA) | ES |
| 27 | ES061 | BANKIA | ES |
| 28 | ES062 | CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA | ES |
| 29 | ES064 | BANCO POPULAR ESPAÑOL, S.A. | ES |
| 30 | FI012 | OP-Pohjola Group | FI |
| 31 | FR013 | BNP PARIBAS | FR |
| 32 | FR014 | CREDIT AGRICOLE | FR |
| 33 | FR015 | BPCE | FR |
| 34 | FR016 | SOCIETE GENERALE | FR |
| 35 | GB088 | ROYAL BANK OF SCOTLAND GROUP plc | GB |
| 36 | GB089 | HSBC HOLDINGS plc | GB |
| 37 | GB090 | BARCLAYS plc | GB |
| 38 | GB091 | LLOYDS BANKING GROUP plc | GB |
| 39 | GR030 | EFG EUROBANK ERGASIAS S.A. | GR |
| 40 | GR031 | NATIONAL BANK OF GREECE | GR |
| 41 | GR032 | ALPHA BANK | GR |
| 42 | GR033 | PIRAEUS BANK GROUP | GR |
| 43 | GR034 | AGRICULTURAL BANK OF GREECE S.A. (ATEbank) | GR |
| 44 | GR035 | TT HELLENIC POSTBANK S.A. | GR |
| 45 | HU036 | OTP BANK NYRT. | HU |
| 46 | IE037 | ALLIED IRISH BANKS PLC | IE |
| 47 | IE038 | BANK OF IRELAND | IE |
| 48 | IE039 | IRISH LIFE AND PERMANENT | IE |
| 49 | IT040 | INTESA SANPAOLO S.p.A | IT |
| 50 | IT041 | UNICREDIT S.p.A | IT |
| 51 | IT042 | BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.p.A | IT |
| 52 | IT043 | BANCO POPOLARE - S.C. | IT |
| 53 | IT044 | UNIONE DI BANCHE ITALIANE SCPA (UBI BANCA) | IT |
| 54 | LU045 | BANQUE ET CAISSE D'EPARGNE DE L'ETAT | LU |
| 55 | MT046 | BANK OF VALLETTA (BOV) | MT |
| 56 | NL047 | ING BANK NV | NL |
| 57 | NL048 | RABOBANK NEDERLAND | NL |
| 58 | NL049 | ABN AMRO BANK NV | NL |
| 59 | NL050 | SNS BANK NV | NL |
| 60 | NO051 | DnB NOR Bank ASA | NO |
| 61 | PT053 | CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, SA | PT |
| 62 | PT054 | BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, SA (BCP OR MILLENNIUM BCP) | PT |
| 63 | PT055 | ESPÍRITO SANTO FINANCIAL GROUP, SA (ESFG) | PT |
| 64 | PT056 | Banco BPI, SA | PT |
| 65 | SE084 | Nordea Bank AB (publ) | SE |
| 66 | SE085 | Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ) (SEB) | SE |
| 67 | SE086 | Svenska Handelsbanken AB (publ) | SE |
| 68 | SE087 | Swedbank AB (publ) | SE |
| 69 | SI057 | NOVA LJUBLJANSKA BANKA D.D. (NLB d.d.) | SI |
| 70 | SI058 | NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR D.D. (NKBM d.d.) | SI |

ANLAGE 3

**Antrag
des Landes Baden-Württemberg**

BR-Drs. 733/11

zu

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen

TOP 25 der 809. Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates am 1. Dezember 2011

Der Wirtschaftsausschuss empfiehlt dem Bundesrat, zur Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in den weiteren Verhandlungen auf differenzierte Regelungen für kleine und mittlere Banken hinzuwirken. Nicht die zahlreichen kleinen und mittleren Banken mit einer überwiegend regionalen Geschäftsfeldorientierung haben die Finanzmarktkrise ausgelöst, sondern komplizierte Verbriefungen von teilweise nicht werthaltigen Forderungen mit besten Ratings durch große, international tätige Institute. Die neuen Regeln sollten deshalb punktgenau bei diesen Instituten ansetzen und nicht bei den kleinen und mittleren Banken, die als Hausbanken vieler kleiner und mittlerer Unternehmen das Rückgrat unserer Wirtschaft stützen. Auch schützt es den Steuerzahler vor weiteren Ausfallzahlungen, wenn nicht einige große Banken nach dem Grundsatz „too big to fail“ gerettet werden müssen, sondern eine Vielzahl kleiner und mittlerer Institute nach dem Grundsatz „small is beautiful“ den Markt abdecken und eventuelle Fehler entweder über Haftungsverbünde geregelt werden oder in einer Marktvereinbarung ohne Einsatz von Steuergeld enden.
2. Hauptziel der Verhandlungen sollte sein, den Anwendungsbereich der Verordnung auf die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) identifizierten systemrelevanten Institute zu beschränken.
3. Sollte eine solche generelle Ausnahme für kleine und mittlere Banken nicht durchsetzbar sein, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, zumindest für folgende Komplexe Ausnahmen vorzusehen:
4. Die von der EBA zu erlassenden Technischer Regulierungsstandards, Technischer Durchführungsstandards sowie Leitlinien und Empfehlungen dürfen gegenüber kleinen und mittleren Banken keine unmittelbare Geltung erlangen. Sie sind von diesen Regelungen bei weitem nicht in allen Fällen und auch dann nur in geringerem Umfang berührt. Falls sie die entsprechenden Berichts- und Kontrollprozesse einrichten müssten, würden viele ansonsten gesunde Institute überfordert mit der Folge, dass sie mit größeren Instituten fusionieren müssten.

Es würde für das Ziel der Richtlinie genügen, wenn diese Regeln der EBA, soweit sie kleine und mittlere Banken betreffen, durch einen Rechtsakt der nationalen Aufsichtsbehörden wie bei einer Richtlinie umgesetzt werden. Die nationale Aufsichtsbehörde sollte insoweit auch berechtigt sein, Modifikationen an Standards vorzunehmen um dafür zu sorgen, dass Besonderheiten der von ihr beaufsichtigten kleinen und mittleren Institute angemessen und verhältnismäßig berücksichtigt werden. Die Ausweitung der Anwendbarkeit auf kleine und mittlere Banken müsste in jedem Einzelfall begründet und die Notwendigkeit der Ausdehnung für das Funktionieren der Finanzmärkte nachgewiesen werden. Den kleinen und mittleren Banken bzw. ihren Verbänden wie z. B. den Sparkassen- und Giroverbänden und den Verbänden der Genossenschaftsbanken sollte für diese Fälle eine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt werden.

5. Die Aufsicht über kleine und mittlere Banken muss – auch in Grundsatzfragen – bei den nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben. Die Unzumutbarkeit einer unmittelbaren Anwendung der Standards der EBA macht sich auch daran fest, dass eine Vielzahl von Texten ausschließlich in englischer Sprache zur Verfügung steht. Trotz den in den europäischen Verträgen festgelegten Grundsatzes der Sprachenvielfalt mag es international tätigen Großbanken zuzumuten sein, in der Sprache der internationalen Finanzmärkte zu kommunizieren, nicht aber der Vielzahl kleiner und mittlerer Institute mit regional begrenztem Geschäftsfeld. Dies gilt auch nicht nur für die endgültigen Regulierungstexte, sondern bereits für das Konsultationsstadium.
6. Des Weiteren sollten kleine und mittlere Banken von der Verschuldungsobergrenze (leverage ratio) ausgenommen werden. Diese fixe Relation zwischen Eigenkapital und Geschäftsvolumen birgt die Gefahr, dass Banken auf risikoreicheres weil gewinnträchtigeres Geschäft ausweichen, um bei gleichem Geschäftsvolumen eine höhere Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften. Dies mag bei großen systemrelevanten Instituten, die auf den internationalen Finanzmärkten zu Hause sind, vertretbar sein. Kleine und mittlere Banken mit regional begrenztem Geschäftsfeld dagegen sollten sich gerade nicht in solche riskanten Geschäfte wagen. Ihr Mittelstands- und Privatkundengeschäft ist oftmals mit geringeren Gewinnspannen verbunden. Dies gilt es zu erhalten, korrespondiert doch ein geringerer Gewinn bei der Bank in aller Regel mit niedrigeren Zinsen für kleine und mittlere Unternehmen sowie Privatkunden. Eine Verknappung des Geldes durch eine zu niedrige Verschuldungsobergrenze würde Verbraucherinnen und Verbraucher, den Mittelstand und die Kommunen als typische Schuldner kleiner und mittlerer Banken ungebührlich hart treffen.
7. Schließlich sollten kleine und mittlere Banken von den langfristigen Liquiditätsstandards (net stable funding ratio) ausgenommen werden. Diese Standards bergen die Gefahr, dass ein zentraler Nutzen der Banken für die Realwirtschaft, die Fristentransformation, in Frage gestellt wird. Eine Kernfunktion der Banken liegt in der Umwandlung kurzfristiger Anlagen (z. B. Sparbuch) in langfristige Kredite (z. B. Immobilienfinanzierung). Die Auswirkungen auf Verbraucher, Kommunen und vor allem kleine und mittlere Unternehmen dürften erheblich sein. Sie würden anders als im gegenwärtigen System gezwungen, sich kurzfristiger zu refinanzieren und wären damit den Entwicklungen auf dem Finanzmarkt ausgeliefert. Wenn Verbraucher nicht mehr langfristig die Belastung z. B. durch einen Immobilienkauf kalkulieren können, würde sich dies negativ auf die entsprechenden Märkte auswirken. Bei kleinen und mittleren Unternehmen wären die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft gravierend, wenn Investitionen zurückgestellt und dadurch letztlich Arbeitsplätze nicht geschaffen oder sogar abgebaut würden. Und auch Kommunen müssten langfristige Investitionen in die für Wirtschaft und Gesellschaft lebensnotwendige Infrastruktur zurückstellen.