

Antrag

der Abg. Thekla Walker u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Kleine und mittlere Banken in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie viele kleine und mittlere Banken es in Baden-Württemberg gibt, aufgeteilt nach Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Geschäfts- bzw. Privatbanken und welche Marktanteile diese Banken haben, insbesondere im Privatkundengeschäft und im Geschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen;
2. wie sich die Anzahl der kleinen und mittleren Banken, deren Filialnetze und Mitarbeiterinnenzahlen/Mitarbeiterzahlen seit der Finanzkrise entwickelt haben und welche Ursachen die Landesregierung hierfür sieht;
3. wie diese kleinen und mittleren Banken in der Finanzkrise abgeschnitten haben und wie sich ihre Geschäftspolitik in dieser Zeit insbesondere gegenüber Privatkunden und kleinen und mittleren Unternehmen entwickelt hat;
4. wie sich die Niedrigzinsphase auf die Geschäftsmodelle der kleinen und mittleren Banken gerade auch im Vergleich zu größeren Banken auswirkt;
5. welche Maßnahmen und Strategien der kleinen und mittleren Banken der Landesregierung bekannt sind, die in Zeiten der langjährigen Niedrigzinsphase als Alternative zu klassischen Zinserträgen wirken;
6. wie sich in der Niedrigzinsphase diese Maßnahmen und Strategien der kleinen und mittleren Banken und damit zusammenhängende Änderungen auf die Kundinnen/Kunden ausgewirkt haben;
7. wie sich die Finanzmarktregulierung nach der Finanz- und Bankenkrise auf kleine und mittlere Banken auswirkt und ob es hierbei in Deutschland nennenswerte Zusatzaufgaben oder Zusatzkontrollen durch die nationale Ebene gibt;

8. welche Rolle Größe und Geschäftsmodell in dieser Regulierung spielen;
9. welche regulatorischen Reformen und welche Regelungen des Verbraucherschutzes aus Sicht der Landesregierung unverhältnismäßige bürokratische Belastungen sowie Mehrkosten für das risikoarme Geschäftsmodell kleiner und mittlerer Banken erzeugt haben, ohne dass daraus nennenswerter Mehrwert für den Verbraucherschutz erwachsen ist;
10. wie die Landesregierung die Konkurrenzsituation zwischen Banken und Fintec-Unternehmen sowie die Reaktionsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Banken darauf einschätzt und wie sie die Chancen für Start-ups in diesem Bereich einschätzt;
11. ob sie die derzeitigen regulatorischen Eigenkapitalanforderungen als in der Höhe ausreichend und in der Differenzierung angemessen ansieht;
12. ob und wenn ja wie sich die Landesregierung für die kleinen und mittleren Banken in der Finanzmarktregulierung nach der Finanz- und Bankenkrise eingesetzt hat und welche Aktivitäten die Landesregierung konkret entfaltet hat, um kleine und mittlere Banken in diesem Kontext zu unterstützen;
13. wie die Landesregierung die Auswirkungen der laufenden Überarbeitung der Finanzmarktregulierung auf kleine und mittlere Banken einschätzt.

18.04.2018

Walker, Dr. Rösler, Bay, Manfred Kern,
Lindlohr, Saebel, Salomon GRÜNE

Begründung

Zu Beginn der Umsetzung von Basel III in EU-Recht stand das Motto „one rule fits it all“ im Vordergrund. In der Praxis hat sich die Reformagenda der Finanzmarktregulierung seither als in Teilen für die deutsche Bankenlandschaft problematisch erwiesen, insbesondere für die kleinen Banken mit bis zu 3 Mrd. Euro Bilanzsumme und die mittleren Banken mit bis zu 20 Mrd. Euro Bilanzsumme und deren überwiegend risikoarme Geschäftsmodelle. Gleichzeitig erhöht die anhaltende Niedrigzinsphase den Kostendruck auf die kleinen und mittleren Banken deutlich und verstärkt damit indirekt die negativen Auswirkungen unverhältnismäßiger Belastungen und Mehrkosten, die Teile der Finanzmarktregulierung für kleine und mittlere Banken mit sich bringen.

Kleine und mittlere Banken sind auch in besonderem Maße von Melde- und Kontrollpflichten betroffen, da bei geringerer Bilanzsumme und geringerer Mitarbeiterzahl die gleichen Regelungen zu berücksichtigen sind und diese Banken die regulatorischen Anforderungen auf eine geringere Anzahl von Transaktionen verteilen müssen. Neben den auf lokaler und Kreisebene verorteten Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken betrifft dies in besonderem Maße kleine Privatbanken, die keiner Institutsgruppe angehören und sich eigenständig am Markt behaupten müssen.

Die Landesregierung hat sich deshalb sowohl im Koalitionsvertrag als auch in der laufenden Arbeit im Interesse der Stärkung der regionalen Wirtschaft zum Ziel gesetzt, auf eine Vereinfachung der Regulierung für kleine und mittlere Banken sowie Bausparkassen hinzuwirken.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 8. Juni 2018 Nr. 62-4203 nimmt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration und dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Bei der Beantwortung hat das Ministerium für Finanzen die Deutsche Bundesbank (im Folgenden: Bundesbank), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (im Folgenden: BaFin), den Sparkassenverband Baden-Württemberg (im Folgenden: SVBW), den Baden-Württembergischen Genossenschaftsverband (im Folgenden: BWGV) und den Bankenverband Baden-Württemberg (im Folgenden: BVBW) um Unterstützung gebeten.

1. wie viele kleine und mittlere Banken es in Baden-Württemberg gibt, aufgeteilt nach Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Geschäfts- bzw. Privatbanken und welche Marktanteile diese Banken haben, insbesondere im Privatkundengeschäft und im Geschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen;

Zu 1.:

Die Landesregierung führt hierzu keine Statistiken. Die BaFin und die Deutsche Bundesbank nehmen in ihren Statistiken die in der Begründung der Anfrage an den Landtag genannte Unterteilung in kleine Banken mit bis zu 3 Mrd. Euro Bilanzsumme und mittlere Banken mit bis zu 20 Mrd. Euro Bilanzsumme zwar so nicht vor. Zum Zweck der Beantwortung der Anfrage haben sie diese Systematik jedoch verwendet. Stand 31. Dezember 2017 gab es demzufolge in Baden-Württemberg insgesamt 216 kleine und 35 mittlere Banken, davon 176 kleine und 7 mittlere Genossenschaftsbanken, 25 kleine und 26 mittlere Sparkassen sowie 15 kleine und 2 mittlere Geschäfts- bzw. Privatbanken.

Zu Marktanteilen von Institutsgruppen liegen der Landesregierung keine eigenen Zahlen vor. Die BaFin hat mitgeteilt, auch ihr lägen keine Erkenntnisse vor. Auch die Deutsche Bundesbank konnte zur Beantwortung der Frage nach der Systematik der Begründung (kleine Banken bis 3 Mrd. Euro Bilanzsumme und mittlere Banken bis zu 20 Mrd. Euro Bilanzsumme) ebenso wie zum KMU-Geschäft keine veröffentlichungsfähigen Zahlen beitragen. Aus den bankstatistischen Regionalergebnissen der Deutschen Bundesbank ergibt sich allerdings, dass an inländische Nichtbanken insgesamt Kredite in Höhe von 461,142 Mrd. Euro per 31. Dezember 2017 ausgereicht wurden. Davon entfallen 122,155 Mrd. Euro bzw. 26,5 % auf die Sparkassen, 111,977 Mrd. Euro bzw. 24,3 % auf die Kreditgenossenschaften, 44,382 Mrd. Euro bzw. 9,6 % auf Regionalbanken und sonstige Kreditbanken sowie 26,054 Mrd. Euro bzw. 5,7 % auf Großbanken. Der Rest von 156,574 Mrd. Euro bzw. 33,9 % wird von sonstigen Banken (darunter die LBBW, die L-Bank und die Bausparkassen) vergeben. An Privatkundinnen und -kunden¹ wurden Kredite von insgesamt 236,447 Mrd. Euro vergeben. Davon entfallen 59,196 Mrd. Euro bzw. 25,0 % auf die Sparkassen, 69,603 Mrd. Euro bzw. 29,5 % auf die Kreditgenossenschaften, 15,244 Mrd. Euro bzw. 6,4 % auf Regionalbanken und sonstige Kreditbanken sowie 13,817 Mrd. Euro bzw. 5,9 % auf Großbanken. Der Rest von 78,607 Mrd. Euro bzw. 33,2 % wird von den sonstigen Banken vergeben.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

¹ Bundesbankstatistik: wirtschaftlich unselbständige und sonstige Privatpersonen (einschl. Organisationen ohne Erwerbszweck)

2. wie sich die Anzahl der kleinen und mittleren Banken, deren Filialnetze und Mitarbeiterinnenzahlen/Mitarbeiterzahlen seit der Finanzkrise entwickelt haben und welche Ursachen die Landesregierung hierfür sieht;

Zu 2.:

Die Anzahl kleiner und mittlerer Genossenschaftsbanken, Sparkassen und Geschäfts- bzw. Privatbanken hat sich nach Auskunft der BaFin von 328 (31. Dezember 2007) auf 252 (31. Dezember 2017) verringert.

Der SVBW hat die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Daten jeweils für die gesamte Gruppe unabhängig von der Größe des jeweiligen Instituts zur Verfügung gestellt:

	Sparkassen	Filialen gesamt	mitarbeiterbesetzte Filialen	SB-Geschäftsstellen
12/2007	55	2.519	2.235	284
12/2008	55	2.476	2.187	289
12/2009	54	2.490	2.175	315
12/2010	53	2.465	2.149	316
12/2011	53	2.454	2.122	332
12/2012	53	2.428	2.097	331
12/2013	53	2.405	2.060	345
12/2014	53	2.373	2.003	366
12/2015	53	2.306	1.927	379
12/2016	52	2.156	1.747	409
12/2017	51	2.100	1.646	454

Auch der BWGV hat die in der folgenden Tabelle aufgeführten Daten jeweils für die gesamte Gruppe unabhängig von der Größe des jeweiligen Instituts zur Verfügung gestellt:

	Volks- und Raiffeisenbanken	Filialen gesamt
12/2008	242	3.122
12/2009	234	3.097
12/2010	232	3.127
12/2011	230	3.116
12/2012	226	3.098
12/2013	220	3.061
12/2014	213	3.036
12/2015	206	2.954
12/2016	194	2.821
12/2017	180	2.700

Der BVBW erhebt keine eigenen Zahlen. Er teilte aber mit, die kleinen und mittleren Geschäfts- und Privatbanken hätten traditionell keine dichten Filialnetze gehabt, sodass es auch keine Filialschließungen gegeben habe.

Die von der Bundesbank zur Verfügung gestellte nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Institute und Mitarbeiter/-innen in Baden-Württemberg für die betrachteten Institutsgruppen in den Jahren 2007 bis 2016:

Stand Ende	Banken(über)gruppe	Bilanzsumme kleiner gleich 3 Mrd. Euro		Bilanzsumme größer 3 Mrd. Euro und kleiner gleich 20 Mrd. Euro	
		Anzahl der Mitarbeiter/ -innen	Anzahl der Banken	Anzahl der Mitarbeiter/ -innen*	Anzahl der Banken
2007	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.220	14	–	2
2007	2. Sparkassen	ca. 7.010	32	ca. 19.640	23
2007	3. Kredit- genossenschaften	ca. 2.2470	251	ca. 2.460	3
2008	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.280	14	–	2
2008	2. Sparkassen	ca. 6.850	32	ca. 19.600	23
2008	3. Kredit- genossenschaften	ca. 2.2160	242	ca. 2.310	3
2009	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.280	14	–	2
2009	2. Sparkassen	ca. 6.380	30	ca. 19.790	24
2009	3. Kredit- genossenschaften	ca. 25.140	234	ca. 2.530	3
2010	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.360	16	–	2
2010	2. Sparkassen	ca. 5.820	28	ca. 20.300	25
2010	3. Kredit- genossenschaften	ca. 24.280	231	ca. 3.570	4
2011	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 960	16	ca. 2.190	3
2011	2. Sparkassen	ca. 7.760	30	ca. 22.590	23
2011	3. Kredit- genossenschaften	ca. 24.330	229	ca. 3.560	4

2012	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.440	17	–	2
2012	2. Sparkassen	ca. 7.730	30	ca. 22.570	23
2012	3. Kreditgenossenschaften	ca. 23.350	223	ca. 4.590	6
2013	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.450	17	–	2
2013	2. Sparkassen	ca. 7.730	30	ca. 22.970	23
2013	3. Kreditgenossenschaften	ca. 23.270	217	ca. 4.600	6
2014	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.420	17	–	2
2014	2. Sparkassen	ca. 7.290	29	ca. 23.460	24
2014	3. Kreditgenossenschaften	ca. 23.270	210	ca. 4.620	6
2015	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.400	17	–	1
2015	2. Sparkassen	ca. 7.720	30	ca. 22.980	23
2015	3. Kreditgenossenschaften	ca. 22.670	202	ca. 5.120	7
2016	1. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	ca. 1.300	16	–	1
2016	2. Sparkassen	ca. 6.530	27	ca. 23.420	25
2016	3. Kreditgenossenschaften	ca. 22.310	190	ca. 5.210	7
Quelle: Mitarbeiter/-innen-Zahlen gem. bankaufsichtlicher Quelle					
Anmerkung: Aus Vertraulichkeitsgründen kein Ausweis von Daten bei einer Grundgesamtheit von weniger als drei Banken.					

Die Ursachen für diese Entwicklungen sind aus Sicht der Landesregierung unterschiedlich. Der Rückgang bei der Zahl der Institute dürfte zum einen auf in einer Marktwirtschaft normale Fusionen aus wirtschaftlichen Gründen wie etwa Betriebswachstum oder Reduzierung von Kosten zurückzuführen sein. Dabei spielt der durch die Niedrigzinsphase und die Regulierung erzeugte Kostendruck eine Rolle. Zum anderen ist es für kleine Institute ungleich schwerer, die Vielzahl regulatorischer Vorgaben korrekt zu erfüllen. Aus vielen Gesprächen ist der Landesregierung bekannt, dass die Verantwortlichen gerade in kleinen Banken Sorge haben, dass Fehler bei der Erfüllung der Vorgaben auch persönliche Konsequenzen zivil- und strafrechtlicher Natur nach sich ziehen könnten.

Der Rückgang bei der Zahl der Filialen dürfte überwiegend auf die zunehmende Digitalisierung und das geänderte Kundenverhalten zurückzuführen sein. Angesichts des gestiegenen Kostendrucks durch Niedrigzinsphase und Regulierung und den Wettbewerb mit Direktbanken ohne Filialnetz ist es für die Banken mit einem dichten Filialnetz wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken unvermeidlich, Anpassungen im Filialnetz vorzunehmen, wollen sie im Wettbewerb langfristig bestehen. Dennoch verfügen die Sparkassen und Genossenschaftsbanken nach wie vor über das dichteste Filialnetz aller Banken.

3. *wie diese kleinen und mittleren Banken in der Finanzkrise abgeschnitten haben und wie sich ihre Geschäftspolitik in dieser Zeit insbesondere gegenüber Privatkunden und kleinen und mittleren Unternehmen entwickelt hat;*

Zu 3.:

Kleine und mittlere Banken in Baden-Württemberg haben die Finanzkrise im Vergleich zu großen Instituten verhältnismäßig gut überstanden. Deutschlandweit sind Primärinstitute im genossenschaftlichen Bereich und im Sparkassenbereich relativ unbeschadet durch die Krise gekommen. Dies kann unter anderem auf ihren starken regionalen Bezug und den Fokus auf das vergleichsweise risikoarme Privat- und Firmenkundengeschäft zurückgeführt werden.

Die Ausrichtung der Geschäftspolitik der kleinen und mittleren Banken in Baden-Württemberg auf das Privat- und Firmenkundengeschäft hat sich in der Finanzkrise positiv auf die Realwirtschaft ausgewirkt. Die kleinen und mittleren Institute empfinden ihre eigene Rolle als Partner der Privat- und Firmenkundinnen und -kunden in der Region. Dem entspricht die Ausweitung des Geschäftsvolumens beim Kundengeschäft auch in der Krise. Letztlich waren es die Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die eine Kreditklemme in der Finanzkrise verhindert haben. Der SVBW hat dazu detailliertes Zahlenmaterial aus der Bundesbankstatistik zur Verfügung gestellt. Während in der Hochphase der Krise (Ende 2007–2010) die Auslandsbanken (–1,2 Mrd. Euro/–3 % auf 37 Mrd. Euro) und die Großbanken (–15,2 Mrd. Euro/–8 % auf 169 Mrd. Euro) ihre Kredite an Unternehmen und Selbständige in Deutschland abgebaut hätten, hätten die Sparkassen (+33,3 Mrd. Euro/+12 % auf 317 Mrd. Euro) und Genossenschaftsbanken (+22,2 Mrd. Euro/+14 % auf 178 Mrd. Euro) die Kredite an Unternehmen und Selbständige ausgebaut. Die Sparkassen in Baden-Württemberg hätten ihre Kredite an Unternehmen und Selbständige von Ende 2007 bis 2010 um 5 Mrd. Euro bzw. 12 % auf 45,9 Mrd. Euro erhöht. Auch im Privatkundengeschäft hätten die Sparkassen in Baden-Württemberg ihre Geschäftspolitik während der Krise nicht verändert. Im Gegenteil, durch das solide Geschäftsmodell, die hohe Sicherheit durch die Institutsicherung innerhalb der S-Finanzgruppe, langjährige Kundenbeziehungen und dem damit verbundenen Kundenvertrauen seien die Kundeneinlagen bei den Sparkassen in Baden-Württemberg in der Hochphase der Krise von Ende 2007 bis 2010 um 11 Mrd. Euro auf 111 Mrd. Euro erhöht worden.

4. *wie sich die Niedrigzinsphase auf die Geschäftsmodelle der kleinen und mittleren Banken gerade auch im Vergleich zu größeren Banken auswirkt;*

Zu 4.:

Durch die Niedrigzinspolitik der EZB befinden sich sowohl die Kredit- als auch die Sparzinsen auf niedrigstem Niveau. Der Hauptrefinanzierungzinssatz der europäischen Zentralbank (EZB), also der Satz, zu dem Banken sich bei der EZB refinanzieren können, liegt bei 0,0 %. Der Zinssatz von Wohnimmobilienkrediten mit 10-jähriger Zinsbindung liegt unter 2,0 %. Zu Beginn der Finanzkrise lag er über 4 %, zur Jahrtausendwende über 6 %. Da Sparkassen und Genossenschaftsbanken über große Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden verfügen, refinanzieren sie ihre Darlehen im Wesentlichen aus dieser Quelle. Die Zinsen auf Sparbücher lagen zur Jahrtausendwende bei ca. 2 %, heute nahe 0 %. Konnte eine Sparkasse oder Genossenschaftsbank zur Jahrtausendwende also ca. 4 % Zinsergebnis als Differenz zwischen dem gezahlten Sparzins und dem eingenommenen Darlehenszins verbuchen, sind es heute weniger als 2 %. Diese Halbierung lässt den Zinsüberschuss und damit die wesentliche Ertragsquelle von Sparkassen und auch Genossenschaftsbanken mit zunehmender Dauer der Niedrigzinsphase immer stärker erodieren. Hinzu kommt, dass die EZB den Zinssatz ihrer Einlagefazilität, in der Banken kurzfristig nicht benötigtes Geld anlegen können, auf –0,4 % festgelegt hat. Wenn es Banken nicht gelingt, Einlagen unmittelbar am Markt unterzubringen, landen diese üblicherweise auf ihren Konten bei der Zentralbank. Dort müssen sie für ihre über das Mindestreserve-Soll hinausgehenden Überschussreserven negative Zinsen zahlen. Banken mit hohen Kundeneinlagen wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken trifft dies sehr viel härter als Banken ohne Kundeneinlagen wie etwa Investmentbanken.

Derzeit haben Sparkassen und Genossenschaftsbanken noch ordentliche Zins-ergebnisse. Sie profitieren von lang laufenden Altverträgen. Vor 10 Jahren lag der Zinssatz von Wohnimmobilienkrediten 10-jähriger Zinsbindung noch bei ca. 6%. Seit 2010 liegt er im Schnitt unter 4%, seit 2012 unter 3% und aktuell unter 2%. Bei den Altverträgen ist die Refinanzierung erheblich günstiger geworden, weil die den Kundinnen und Kunden gezahlten Zinsen auf Festgeld, Tagesgeld und Sparkonten kontinuierlich gesunken sind. Dieser Effekt wird täglich kleiner mit der Folge, dass das an sich grundsolide und in der Finanzkrise bewährte Geschäftsmodell der Sparkassen und Genossenschaftsbanken immer stärker unter Druck gerät. Dies erschwert auf Dauer die Gewinnerzielung. Laut der Niedrigzinsumfrage 2017 von Bundesbank und BaFin (1.535 Banken, 88% der Kreditinstitute in Deutschland) rechnen kleine und mittelgroße Institute im derzeitigen Niedrigzinsumfeld bis 2021 mit einem sinkenden Zinsergebnis, höheren Wertberichtigungen und dem Rückgang der Gesamtkapitalrentabilität um 16%.

Vor allem bei den Sparkassen kommt hinzu, dass sie Eigenkapital in ihrer Sicherungsrücklage nur über die Thesaurierung von Gewinnen aufbauen können. Mit schwindenden Gewinnen versiegt diese einzige Quelle für den Aufbau von zusätzlichem Eigenkapital. Da nach den geltenden Gesetzen immer mehr Eigenkapital als Grundlage für das Kreditgeschäft vorzuhalten ist, könnte dies langfristig dazu führen, dass gerade Sparkassen Marktanteile an Banken verlieren, die über andere Quellen für den Aufbau von Eigenkapital verfügen.

Erschwerend kommt hinzu, dass ein rascher Anstieg der Zinsen Banken härter trifft, je länger die Niedrigzinsphase andauert. Die zu günstigen Zinssätzen ausgereichten Darlehen mit langer Zinsbindung verteuern sich bei einem Zinsanstieg in der Refinanzierung. Bei steigenden Zinsen müssen Banken ihren Kundinnen und Kunden auf Festgeld, Tagesgeld und Sparkonten ebenso wie der EZB steigende Zinsen zahlen, während gerade bei Wohnimmobilienkrediten mit langer Zinsbindung die Zinsen konstant niedrig bleiben. Die Bundesbank beobachtet die durch Ausweitung der Fristentransformation steigenden Zinsänderungsrisiken mit Sorge. Aufgrund ihres Geschäftsmodells seien Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit ihrem umfangreichen Kredit- und Einlagengeschäft anfälliger für Zinsänderungsrisiken. Fast die Hälfte von ihnen melde erhöhte Zinsänderungsrisiken für den Fall des sog. „Baseler Zinsschocks“ (darunter versteht man eine Über-Nacht-Veränderung des Zinsniveaus um 2%). Dagegen weise keine der großen Banken in ihrer aufsichtlichen Meldung erhöhte Zinsänderungsrisiken aus. Dies sei darauf zurückzuführen, dass signifikante Handelsaktivitäten und/oder Provisionserträge die Abhängigkeit vom Zinseinkommen reduzierten.

Die kleinen und mittleren Privatbanken hätten nach Aussage des BVBW bereits seit Jahren jenseits des reinen Zinsgeschäftes fokussierte Geschäftsmodelle entwickelt. Bei gleichem Mitarbeiterstand sei ein Wachstum im Provisionsgeschäft und eine Zurückhaltung im Zinsgeschäft, insbesondere bei den Krediten zu beobachten. Banken, die überwiegend Vermögensverwaltung betreiben, verzeichneten sogar ein Wachstum bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Geschäftsvolumen. Innerhalb der Mitglieder des BVBW trafen die oben dargestellten Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der EZB zwar auch die kleineren Häuser mit einer Reduzierung der Zinsspanne von bis zu 30%, bei nennenswertem Volumen betrifft es jedoch vor allem die Privatkundensparten der großen Banken.

5. welche Maßnahmen und Strategien der kleinen und mittleren Banken der Landesregierung bekannt sind, die in Zeiten der langjährigen Niedrigzinsphase als Alternative zu klassischen Zinserträgen wirken;

Zu 5.:

SVBW und BWGV tragen übereinstimmend vor, dass in den letzten Jahren die rückläufigen Zinsüberschüsse teilweise kompensiert worden seien. Mit einer hohen Kostendisziplin und dem Ausbau von Provisionserträgen und Gebühren sei dem rückläufigen Zinsüberschuss bislang begegnet worden.

Flankierend zu den Maßnahmen zur Ertragssteigerung seien auch strukturell die Weichen für die Zukunft gestellt worden. Dazu gehöre der konsequente Ausbau digitaler Zugangswege, die Optimierung des Geschäftsstellennetzes und die Standardisierung und Verschlankung von Geschäftsprozessen. Außerdem habe die

äußerst positive Entwicklung der baden-württembergischen Wirtschaft, verbunden mit einer zunehmenden Nachfrage nach Wohnbaukrediten und einer ansteigenden Investitionsbereitschaft der Unternehmen dem rückläufigen Zinsüberschuss entgegen gewirkt.

Allerdings seien die Effekte der Gegensteuerungsmaßnahmen endlich. So könnten die Kosten bzw. Gebühren und Provisionen nicht beliebig gekürzt bzw. erhöht werden. Außerdem sei nicht auszuschließen, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch mal wieder zu einem Abschwung führen wird.

Bisher sei es Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Baden-Württemberg sehr gut gelungen, dem rückläufigen Zinsüberschuss entgegenzuwirken. Allerdings sei davon auszugehen, dass dies bei zunehmender Dauer der Niedrigzinsphase nicht mehr in diesem Ausmaß möglich sein werde.

Auch der BVBW berichtet, die Strategien um die Ertragsminderung im Zinsbereich aufzufangen, bestünden im Ausbau der Provisionseinnahmen für Dienstleistungen im Wertpapier- und Auslandsgeschäft.

Auch die Bundesbank berichtet, zur Verbesserung der Ertragsseite setzten die kleinen und mittleren Institute auch in Baden-Württemberg vermehrt auf den Ausbau des Provisionsgeschäfts. Da auch für Anlagekundinnen und -kunden im derzeitigen Zinsumfeld eine akzeptable Rendite mit zinstragenden Papieren kaum mehr zu erreichen sei, werde vermehrt das Wertpapiergeschäft in die Beratung miteinbezogen. Ebenso würden die anderen Vermittlungsgeschäfte z. B. im Bereich der Bauspardarlehen und Versicherungen intensiviert. Teilweise würden neue Beratungsfelder erschlossen oder bankfremde Dienstleistungen wie Immobilienverwaltung angeboten.

Außerdem legten die Institute angesichts des Ertragsrückgangs zunehmend mehr Wert auf eine angemessene Bepreisung ihrer Bankdienstleistungen. In der Vergangenheit seien die Leistungen der Institute etwa aufgrund von gebührenfreien Konten häufig nicht mehr kostendeckend gewesen. Jetzt seien die Institute gezwungen, den für ihren Service entstehenden Aufwand den Kundinnen und Kunden in Rechnung stellen. Insofern überprüften viele Kreditinstitute aktuell ihre Preis- und Leistungsverzeichnisse und würden sie – wo notwendig und durchsetzbar – nach oben anpassen.

Die Niedrigzinsumfrage 2017 von BaFin und Bundesbank zeige, dass sich die Ertragskraft der kleinen und mittleren Banken in Deutschland deutlich verschlechtern würde, wenn das Niedrigzinsumfeld andauert oder sich verschärft. Darüber hinaus stelle der starke Wettbewerb im deutschen Bankensektor sowie die Digitalisierung und steigende Anforderungen an die IT und IT-Sicherheit weitere zentrale Herausforderungen dar. Die Aufsicht halte die Banken daher dazu an, ihre Geschäftsmodelle auf den Prüfstand zu stellen und auf Nachhaltigkeit zu untersuchen.

Die Landesregierung verfolgt die Niedrigzinsphase und die mit ihr einhergehenden Gefahren für das in der Finanzkrise als Stabilitätsanker wirkende Geschäft mit Privat- und Unternehmenskundinnen und -kunden mit zunehmender Sorge. Während der regulatorische Rahmen etwa bei der Bemessung der Eigenkapital- und Liquiditätsregeln dem stabilisierenden Effekt des Geschäftes mit Privatkundinnen und -kunden und Mittelständlern Rechnung trägt und dies von der EZB als Bankenaufsicht für den Euroraum auch umgesetzt wird, konterkariert die ebenfalls von der EZB betriebene Geldpolitik diesen Effekt und lässt für künftige Krisen negative Effekte befürchten, wie die Niedrigzinsumfrage zeigt. Unter dem Dach der EZB wird also einerseits die Finanzstabilität durch den Fokus der Bankenaufsicht auf solides Geschäft erhöht und andererseits Gefahren für die Finanzstabilität durch die negativen Auswirkungen der Geldpolitik auf dieses solide Geschäft in Kauf genommen.

6. wie sich in der Niedrigzinsphase diese Maßnahmen und Strategien der kleinen und mittleren Banken und damit zusammenhängende Änderungen auf die Kundinnen/Kunden ausgewirkt haben;

Zu 6.:

Die negativen Auswirkungen für die Kundinnen und Kunden sind zum einen die gesunkenen Zinsen auf Spar-, Sicht- und Termineinlagen, die in Deutschland und Baden-Württemberg ein hohes Gewicht am Finanzvermögen privater Haushalte haben. Die kleinen und mittleren Institute sind gezwungen, die gesunkenen Zinsen an die Kundinnen und Kunden weiterzugeben. Die Negativzinsen bzw. Verwarentgelte werden in der Regel aber nur bei großen Einlagen und nur im Einzelfall weitergegeben. Ohnehin steht einer solchen Weitergabe bei bestehenden Verträgen eine Entscheidung des Landgerichts Tübingen entgegen, nach der Negativzinsen nicht einseitig von der Bank durch eine einfache Änderung der Allgemeinen Geschäftsverbindungen (AGB) erhoben werden dürfen. Im Neukundengeschäft werden Stammverträge aber mittlerweile häufig mit einer entsprechenden Klausel versehen, um ggf. bei anhaltenden Niedrigzinsen reagieren zu können.

Außerdem sind die Institute auch in Baden-Württemberg gezwungen, ihren Provisionsertrag zu steigern. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Preis- und Leistungsverzeichnisse. Das über Quersubventionen aus dem Zinsergebnis finanzierte kostenfreie Girokonto wird kaum noch angeboten. Außerdem steigen die Preise für Girokonten und andere Bankdienstleistungen auf breiter Front. Zwischen 2016 und 2017 wuchs das (vorläufige) Provisionsergebnis nach Auskunft der Bundesbank bundesweit im Sparkassensektor von 7,0 Mrd. Euro auf 7,8 Mrd. Euro und im Genossenschaftssektor von 4,6 auf 4,9 Mrd. Euro an.

Hinzu kommen verstärkte Aktivitäten der Institute im Vermittlungsgeschäft. Bei kleinen und mittleren Instituten liegt der Schwerpunkt in der Regel auf eher risikoärmeren Wertpapieren, Bausparverträgen und Versicherungen. Von steigender Bedeutung sind vermittelte Wohnbaufinanzierungen insbesondere im langlaufenden Bereich.

Rückläufig ist – wie oben dargestellt – die Zahl der Filialen und personenbesetzten Standorte der Institute. Dadurch sinkt zwar die Erreichbarkeit von Bankdienstleistungen in weniger dicht besiedelten Gebieten ab. Dies wird entsprechend den veränderten Kundenbedürfnissen durch eine Steigerung des Angebots an digitalen Dienstleistungen kompensiert. Außerdem zeigen kleine Institute, die aufgrund steigender Ausgaben auch durch die Regulierung sowie des Niedrigzinsumfeldes zunehmend unter Ertragsdruck kommen, vermehrt eine Bereitschaft zur Fusion. Während sich die Geschäftspolitik der Institute durch eine Fusion zumeist kaum verändert, kommt es ggf. zu Veränderungen bei der Zahl der Filialen und der Erreichbarkeit für die Kundinnen und Kunden.

Die positiven Auswirkungen der Niedrigzinsen liegen in den relativ niedrigen Zinssätzen etwa bei der Inanspruchnahme von Wohnungsbau- und Verbraucherkrediten. Indirekt kommen den Kundinnen und Kunden etwa als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die die Konjunktur stimulierenden Effekte oder als Steuerzahlerin und Steuerzahler die niedrigeren Finanzierungskosten des Staates zugute.

Außerdem führt der Ausbau der digitalen Bankdienstleistungen zu einem deutlich verbesserten Angebot. Die Institute investieren erheblich in diesem Bereich. Der Ausbau von Online-Banking und mobilen Bankdienstleistungen über Apps verbessert für die Kundinnen und Kunden das Serviceangebot und ermöglicht Bankgeschäfte von Zuhause oder unterwegs. Selbst Beratungen werden teilweise online durchgeführt. Gerade für digital erfahrene Kundinnen und Kunden mit reduzierter Mobilität bzw. in weniger dicht besiedelten Gebieten ist dies ein Vorteil.

7. wie sich die Finanzmarktregulierung nach der Finanz- und Bankenkrise auf kleine und mittlere Banken auswirkt und ob es hierbei in Deutschland nennenswerte Zusatzaufgaben oder Zusatzkontrollen durch die nationale Ebene gibt;

Zu 7.:

In Europa wurde das Finanzmarktsystem im Nachgang zur Finanzkrise einer grundlegenden Reform unterzogen. Der gesamte Sektor wurde bzw. wird neu geordnet.

Im Zentrum steht mit Basel III ein weltweit geltendes System, das durch die Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD) in europäisches Recht und die Richtlinie wiederum in deutsches Recht umgesetzt wurde. Mit diesem Regelwerk wurden die Eigenkapitalvorgaben deutlich erhöht. Die schon unter Basel II erforderliche Grundausrüstung von 8 % Eigenkapital wurde verschärft, indem der Anteil harten Kernkapitals (Aktien, Genossenschaftsanteile, Sicherheitsrücklage) von ursprünglich 2 % bis 2019 auf 4,5 % steigt. Hinzu kommen Puffer wie z. B. ein Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 %, um im Krisenfall das Eigenkapital auffüllen zu können. Auch er muss aus hartem Kernkapital bestehen. Darüber hinaus wird im aufsichtlichen Überprüfungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) beurteilt, ob Geschäftsmodell, Unternehmensführung, Kapitalausstattung und Liquidität einer Bank über den gesetzlichen Standard hinausgehende Kapitalaufschläge erfordern.

Die Kapitalstandards bei Basel III sind wie bereits bei Basel II risikogewichtet. Bemessen wird das Risikogewicht nach gesetzlichen Vorgaben, aufgrund derer die Banken das Risiko ihrer Geschäfte einordnen müssen. Dabei können sie teilweise auf gesetzliche Standards und vorhandene Ratings zurückgreifen, teilweise müssen sie das Risikogewicht selbst bestimmen. Ein Standardgeschäft hat ein Risikogewicht von 100 %. Geschäfte mit großen Risiken werden mit bis zu 1.250 % Risiko angesetzt, müssen also mit dem 12,5 fachen Satz an Eigenkapital unterlegt werden. Das entspricht einer Eigenkapitalunterlegung dieser Geschäfte von 100 % ($8 \times 12,5 = 100$) zuzüglich der Puffer. Das andere Extrem ist ein Risikogewicht von 0 % für Staatsanleihen, die also ohne jedes Eigenkapital erworben werden dürfen. Dazwischen liegen z. B. Wohnimmobiliendarlehen bis 80 % der Beleihungsgrenze, die mit einem Risikogewicht von 35 % angesetzt werden.

Überprüft und überwacht werden diese Regeln durch die Bankenaufsicht. In einem ersten Schritt wurde die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) geschaffen, die die EU-Kommission bei der Formulierung der Ausführungsvorschriften unterstützt, die Zusammenarbeit der Aufseher organisiert und Stresstests durchführt. Für die Eurozone wurde zusätzlich ein einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus geschaffen, der die Kontrolle der systemrelevanten Banken in der Eurozone der Europäischen Zentralbank (EZB) überträgt.

Ein weiterer Baustein sind die Regeln zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten. Für die gesamte EU schreibt eine Richtlinie vor, dass Banken Sanierungs- und Abwicklungspläne erstellen müssen und dass bei einer Bankenabwicklung in erster Linie die Gläubiger herangezogen werden müssen (sog. Bail-In). Außerdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Abwicklungsfonds. Sie werden über eine Bankenabgabe finanziert, damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht einspringen müssen. Für die Eurozone wurden darüber hinaus eine einheitliche Abwicklungsbehörde unter dem Dach der EZB und ein gemeinsamer Abwicklungsfonds geschaffen.

Ebenfalls zum Kern der Reformagenda zählt die Einlagensicherung. Das geltende EU-Recht sieht vor, dass Guthaben pro Einleger bis zur Höhe von 100.000 Euro je Bank geschützt sind und in jedem Mitgliedstaat ein Einlagensicherungsfonds existieren muss. Derzeit befindet sich ein Verordnungsvorschlag der EU-Kommission im Gesetzgebungsverfahren, der für die Eurozone eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in drei Schritten bis zum Jahr 2024 vorsieht.

So wichtig es nach der Finanzkrise war, eine effektive Regulierung der Finanzmärkte zu schaffen, so wenig darf dies darüber hinwegtäuschen, dass viele Regelungen die kleinen und mittleren Banken überdurchschnittlich stark belasten. Einige Beispiele:

Für kleine und mittlere Banken gilt bei der Risikogewichtung in aller Regel der Standardansatz. Großbanken dagegen können es sich leisten, den Kapitalbedarf mit Hilfe kostenintensiver eigener Modelle zu berechnen. Mit Hilfe dieser internen Modelle können Großbanken ihren Kapitalbedarf kleinrechnen. Erst vor kurzem hat sich der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht darauf geeinigt, dass das mit Hilfe dieser Modelle ermittelte Eigenkapital mindestens 72,5 % des nach dem Standardansatz erforderlichen Eigenkapitals betragen soll (sog. Output Floor). Durch das System der internen Modelle entsteht ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für kleine und mittlere Banken.

Nicht unumstritten sind auch die bankindividuellen Eigenkapitalzuschläge im Rahmen des SREP. Besonderes Gewicht kommt dabei dem Zinsänderungsrisiko zu (vgl. Antwort auf Frage 4) mit der Folge, dass kleine und mittlere Banken überdurchschnittlich betroffen sind (vgl. oben Antwort auf Fragen 4 und 5). In Einzelfällen kann es deshalb vorkommen, dass Eigenkapitalanforderungen an kleine Banken die mancher Großbank übersteigen.

Bei der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB war im Gesetzgebungsverfahren zwar durchgesetzt worden, dass die Aufsicht über kleine und mittlere Banken auf der nationalen Ebene verbleibt. Die EZB hat dennoch eine eigene Generaldirektion für die Regulierung kleiner und mittlerer Banken geschaffen, die den nationalen Aufsehern nur einige Spielräume lässt. Für die kleinen und mittleren Banken gelten fast durchgehend dieselben Anforderungen wie für die Großbanken. Ein besonders drastisches Beispiel ist das Meldewesen. Die umfangreichen Melde- und Dokumentationspflichten stellen eine zunehmende Herausforderung für kleine und mittlere Institute dar. Dies führt zu einem steigenden Personal-, IT- und Kostenaufwand, der durch seinen starken Fixkostencharakter besonders kleinere Institute unverhältnismäßig stark belastet. Die Bewältigung dieser Anforderungen ist für kleine Institute allein aufgrund des Umfangs kaum noch aus eigener Kraft darstellbar. Sie seien daher – so der SVBW – bei der Umsetzung vieler Regulierungsmaßnahmen auf die Unterstützung durch Dritte angewiesen. Letztlich ist diese Überforderung auch Ursache für den zunehmenden Fusionsdruck insbesondere bei kleinen Instituten.

Auch bei der Sanierungs- und Abwicklungsplanung müssen kleine und mittlere Banken im Grunde genommen dieselben Regeln wie Großbanken einhalten. Außerdem werden sie ebenso wie Großbanken zur Zahlung der Bankenabgabe herangezogen, während sie bei dem nach der Finanzkrise geschaffenen deutschen Abwicklungsfonds ausgenommen waren.

Bei der Einlagensicherung haben die Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken unter dem geltenden Recht Bestand. Falls der neue Vorschlag der EU-Kommission unverändert Gesetz würde, würde dieses bewährte System zur Disposition stehen.

Nennenswerte nationale Zusatzaufgaben oder Zusatzkontrollen für kleine und mittlere Institute gebe es nach Aussage der Bundesbank nicht. Die Genossenschaftsbanken tragen demgegenüber vor, dass es sehr wohl Doppelungen gebe. Beispielhaft zu nennen seien etwa das Aufrechterhalten paralleler nationaler Meldepflichten für Millionenkredite (trotz Einführung des „AnaCredit“-Meldewesen auf europäischer Ebene auf hochgranularer Datenbasis) sowie das Bestehen auf zusätzlichen nationalen Finanzmeldungen (trotz Einführung europäischer FINREP-Meldungen). Aus Sicht der Landesregierung wäre eine Harmonisierung in diesen Bereichen wünschenswert. Im Bereich der Zusatzkontrollen gibt es auf nationaler Ebene ergänzend zu den Stresstests der EZB weitere Stresstests. In vielen Fällen, wie etwa bei der Niedrigzinsumfrage (vgl. oben Antworten zu Fragen 4 und 5), sind die Gründe für diese Tests aber nachvollziehbar.

8. welche Rolle Größe und Geschäftsmodell in dieser Regulierung spielen;

Zu 8.:

Bislang spielt in der europäischen Bankenregulierung die Größe und das Risiko eines Geschäftsmodells eines Instituts leider nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Ausführungen zu Frage 7). Vielmehr wird überwiegend ein „One size fits all“-Ansatz verfolgt, bei dem von allen Instituten einheitliche Mindestanforderungen einzuhalten sind.

Allerdings ist ein Umdenkprozess zu beobachten. Bereits bei der Umsetzung von Basel III in europäisches Recht wurden zusätzliche Eigenkapitalanforderungen in Form von Kapitalpuffern für global systemrelevante Institute und andere systemrelevante Institute aufgenommen. Im Ausgangsentwurf waren diese noch nicht vorgesehen. Bei der laufenden Überarbeitung der relevanten Regeln sind einerseits weitere Anforderungen an die Ausstattung systemrelevanter Institute mit Eigenkapital, die sogenannten Total Loss Absorbing Capacities TLAC vorgesehen (vgl. Landtagsunterrichtungen in Drucksachen 16/1626 und 16/1633). Andererseits finden sich einige Erleichterungen etwa bei Melde- und Offenlegungspflichten für kleine und mittlere Institute bereits im Entwurf der EU-Kommission (a. a. O.). Wichtig wird am Ende sein, dass die Erleichterungen von relevantem Umfang und für möglichst viele kleine und mittlere Banken gültig sein werden (siehe im Einzelnen bei Fragen 12 und 13).

9. welche regulatorischen Reformen und welche Regelungen des Verbraucherschutzes aus Sicht der Landesregierung unverhältnismäßige bürokratische Belastungen sowie Mehrkosten für das risikoarme Geschäftsmodell kleiner und mittlerer Banken erzeugt haben, ohne dass daraus nennenswerter Mehrwert für den Verbraucherschutz erwachsen ist;

Zu 9.:

Die Förderung des Verbraucherschutzes mit dem Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist ein zentrales Anliegen der Landesregierung.

Dabei ist stets abzuwägen, welchen Nutzen eine Regelung für die Verbraucherinnen und Verbraucher hat und welche Kosten und Einschränkungen mit ihr verbunden sind. Im Bereich der Finanzmärkte legen die Anbieter die durch den Verbraucherschutz entstehenden Kosten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher um. Auch können verbraucherschützende Regelungen einige Verbraucherinnen und Verbraucher rechtlich oder faktisch von bestimmten Dienstleistungen oder Finanzprodukten ausschließen. Deshalb ist der Nutzen sorgfältig gegen Kosten und negative Effekte für die Verbraucherinnen und Verbraucher abzuwägen.

Bei der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie hatte die Bundesregierung eine Vielzahl aus ihrer Sicht verbraucherschützender Regelungen über die europäischen Vorgaben hinaus ergänzt. Im Kern der Regelung steht die Kreditwürdigkeitsprüfung. Sie soll sicherstellen, dass es wahrscheinlich ist, dass die Darlehensnehmer bei Immobilie-Verbraucherdarlehensverträgen ihren Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit dem Darlehensvertrag stehen, vertragsgemäß nachkommen werden. Dabei muss die Bank die Kreditwürdigkeit der Darlehensnehmer auf der Grundlage notwendiger, ausreichender und angemessener Informationen zu Einkommen, Ausgaben sowie anderen finanziellen und wirtschaftlichen Umständen eingehend prüfen. Näheres legt das Gesetz selbst nicht fest. Die Folge einer fehlerhaften Kreditwürdigkeitsprüfung ist für die Bank dramatisch. Ein im Darlehensvertrag vereinbarter gebundener Sollzins wird auf den marktüblichen Zinssatz am Kapitalmarkt für Anlagen in Hypothekenpfandbriefe abgesenkt – für die Bank ein „wirtschaftlicher Totalschaden“.

Die scharfe Rechtsfolge verbunden mit der Rechtsunsicherheit in der Frage, wann eine Kreditwürdigkeitsprüfung den Anforderungen entspricht, führte dazu, dass nach Inkrafttreten etliche Verbrauchergruppen größte Schwierigkeiten hatten, Wohnimmobilienkredite zu erhalten:

- Bei älteren Menschen war unklar, ob sie das Darlehen innerhalb ihrer Lebenserwartung zurückzahlen müssen oder ob der Wert der Immobilie genügt. Altersgerechte Umbauten wurden ein großes Problem.
- Bei jungen Familien und anderen jungen Menschen war unklar, ob die Familienplanung und Risiken für das Einkommen wie Kinder, Scheidungen, Erwerbslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit zu berücksichtigen sind.
- Bei vor Inkrafttreten geschlossenen Bestandsverträgen war unklar, ob die Verlängerung nach Ablauf der Zinsbindung ebenfalls der Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung nach den neuen Kriterien unterliegt.

Erst die Initiative der Landesregierung und ein Bundesratsantrag Baden-Württembergs, Hessens und Bayerns brachte die Bundesregierung dazu, klarzustellen, dass

- bei älteren Menschen der Wert der Immobilie berücksichtigt werden soll,
- bei jungen Familien nach der Lebenserfahrung mögliche, aber nicht überwiegend wahrscheinliche Ereignisse wie Arbeitslosigkeit oder Scheidung nur berücksichtigt werden müssen, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen,
- bei Anschlussfinanzierungen keine erneute Kreditwürdigkeitsprüfung erforderlich ist.

Erst mit diesen Korrekturen konnte das Ziel erreicht werden, einerseits im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher die Banken auch mit Hilfe der scharfen Sanktion zu größter Sorgfalt bei der Kreditvergabe anzuhalten, um absehbare Überschuldungen zu vermeiden. Andererseits wurde sichergestellt, dass der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu Wohnimmobilienfinanzierungen nicht dadurch eingeschränkt wurde, dass die Folgen von in der Sphäre der Verbraucherinnen und Verbraucher liegenden Ereignissen (Tod, Familienplanung, Scheidung, Erwerbslosigkeit) von der Bank berücksichtigt werden müssen.

Dieses Spannungsfeld zwischen Nutzen, Aufwand und Kosten tritt bei fast allen verbraucher-schützenden Regelungen im Bereich der Finanzmarktregulierung auf. Eine abschließende Darstellung ist deshalb in diesem Rahmen nicht möglich.

*10. wie die Landesregierung die Konkurrenzsituation zwischen Banken und Fin-
tec-Unternehmen sowie die Reaktionsmöglichkeiten kleiner und mittlerer
Banken darauf einschätzt und wie sie die Chancen für Start-ups in diesem Be-
reich einschätzt;*

Zu 10.:

Für die Landesregierung macht es keinen Unterschied, ob die im Finanzsektor erforderlichen Innovationen durch digitale Lösungen oder Produkte von neuen Unternehmen (FinTechs) oder von bestehenden Unternehmen entwickelt werden. In diesem Bereich ist wie bei vielen Innovationen der Vergangenheit zu beobachten, dass neue Produkte oft von Start-ups entwickelt werden. Die Förderung von Start-ups ist der Landesregierung ein großes Anliegen, gehen doch auch in der historischen Perspektive von ihnen oft die größten Technologiesprünge aus.

Mit dem digitalen Wandel und den neuen technologischen Möglichkeiten verändern sich die Ansprüche der Kundinnen und Kunden an das Bankgeschäft und die Art und Weise, wie finanzielle Angelegenheiten abgewickelt werden. Die klassischen Kreditinstitute müssen diesen Entwicklungen durch massive Umstrukturierungen Rechnung tragen. Die Banken werden in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen tätigen müssen, damit sie im Zuge des digitalen Strukturwandels wettbewerbsfähig bleiben und auf die veränderten Kundenbedürfnisse eingehen können. Die FinTech-Unternehmen dagegen können diese Entwicklungen im Kundenverhalten positiv aufgreifen, da sie mit ihren digitalen Geschäftsmodellen ohnehin hauptsächlich über digitale Informations- und Kommunikationskanäle mit den Kundinnen und Kunden in Kontakt treten. Gerade Start-ups stützen sich auf modernste Technologien und müssen keine Altarchitektur berücksichtigen. Sie benötigen weniger, aber dafür hoch spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und kaum physische Infrastruktur.

Bisher summieren sich nach einer Studie (FinTechs – viel Lärm um nichts? Oliver Wyman, 2018) die hochgerechneten direkten Erträge von relevanten FinTechs für 2017 auf 800 bis 900 Millionen Euro nur im Privatkundengeschäft. Im Vergleich dazu bleibt den Banken ein Ertragspool in Höhe von rund 53 Milliarden Euro.

Wie eine weitere Studie zeigt (FinTechs in Europe – Challenger and Partner, Roland Berger, München 2016), ist allerdings nicht nur auf die Konkurrenzsituation abzustellen. Zunehmend rücken auch Kooperationen und Partnerschaften zwischen Banken und FinTechs in den Fokus. Die Banken können sich das hohe Innovationspotenzial der FinTechs zu Nutze machen.

Unter regulatorischen Aspekten ist der Landesregierung dabei wichtig, dass die Rechtsordnung für alle gilt. Deshalb sei zunächst darauf hingewiesen, dass FinTechs Banken sind – soweit es sich um erlaubnispflichtiges Bankgeschäft nach dem Kreditwesengesetz handelt – und damit der gleichen Regulierung unterliegen wie die traditionellen Anbieter. Das ist schon im Interesse der Kundinnen und Kunden selbstverständlich, die sich darauf verlassen können müssen, dass die Eigenkapital- und Liquiditätsregeln eingehalten werden und ihr Geld bei einem FinTech ebenso sicher ist wie bei jeder anderen Bank. Gleiches gilt für die Sicherheit des Zahlungsverkehrs oder der Kundendaten. Auch die Vorschriften im Interesse des Gemeinwohl zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus sind zwingend zu beachten.

FinTechs sollte allerdings wie allen Start-ups der Umgang mit den Regeln durch eine wohlwollende Begleitung auch seitens der Aufsicht erleichtert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine technologische Innovation regulatorisches Neuland betritt. Hier erscheint ein „Testlabor“ unter den kritischen Augen der Aufsicht angemessen.

11. ob sie die derzeitigen regulatorischen Eigenkapitalanforderungen als in der Höhe ausreichend und in der Differenzierung angemessen ansieht;

Zu 11.:

Die Eigenkapitalanforderungen wurden durch Basel III nicht nur quantitativ (Erhöhung der Kapitalquoten; Einführung von Puffern) angehoben, sondern es wurde auch die Qualität des regulatorischen Eigenkapitals erheblich verbessert, insbesondere durch die stärkere Gewichtung des harten Kernkapitals (vgl. Antworten auf Fragen 7 und 8). Die strengeren Eigenkapitalanforderungen sind ein Teil der globalen Reaktion auf Schwachstellen der Eigenkapitalregulierung, die durch die weltweite Finanzkrise offenbart wurden. Nach Auskunft der Bundesbank haben die Kreditinstitute in Deutschland ihre risikogewichtete Kernkapitalquote auf etwa 16 % deutlich angehoben.

Aus Sicht der Landesregierung ist dies bereits ein großer Schritt in die richtige Richtung. Über weitere geplante Anpassungen muss diskutiert werden. Die laufende Einführung von TLAC (vgl. oben Antwort auf Frage 8) im Rahmen der laufenden Überarbeitung des europäischen Regulierungsrahmens soll ebenso wie der im vergangenen Jahr vom Baseler Ausschuss beschlossene sog. Output Floor als Untergrenze für die Berechnung des Eigenkapitalbedarfs seitens der Großbanken mit Hilfe aufsichtlich genehmigter interner Modelle ein weiterer Beitrag zur Stärkung des Eigenkapitals werden (vgl. oben Antwort auf Frage 7). Das mit Hilfe eines internen Modells berechnete Eigenkapital müsste nach Umsetzung des Output Floors in europäisches Recht mindestens 72,5 % des nach dem Standardansatz, den kleine und mittlere Banken nutzen, erforderlichen Kapitals betragen.

Bei der Differenzierung tragen die von systemrelevanten Instituten zu erbringenden zusätzlichen Puffer dazu bei, den durch das „too big to fail“ Phänomen an den Märkten immer noch vorhandenen Refinanzierungsvorteil abzuschöpfen. Und mit der Umsetzung des Output Floor wird auch der Wettbewerbsvorteil von Großbanken gegenüber kleinen und mittleren Banken abgeschmolzen.

12. ob und wenn ja wie sich die Landesregierung für die kleinen und mittleren Banken in der Finanzmarktregulierung nach der Finanz- und Bankenkrise eingesetzt hat und welche Aktivitäten die Landesregierung konkret entfaltet hat, um kleine und mittlere Banken in diesem Kontext zu unterstützen;

Zu 12.:

Die Berücksichtigung des Grundsatzes der Proportionalität ist das Kernanliegen Baden-Württembergs in der Bankenregulierung. Ziel der Landesregierung ist es, dass der durch die Bankenregulierung verursachte Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Größe und Leistungsfähigkeit der betroffenen Banken steht. Im Koalitionsvertrag heißt es auf Seite 15: „Zur Stärkung der regionalen Wirtschaft werden wir uns für eine Vereinfachung der Regulierung für kleine und mittlere Banken sowie Bausparkassen einsetzen.“

Seit 2011, also seit der Umsetzung von Basel III in europäisches Recht (vgl. oben Antwort auf Frage 7), setzt sich die Landesregierung für dieses Ziel ein. Damals hieß das Motto der Bankenregulierung „one rule fits it all“. Fast fünf Jahre hat es gedauert, bis ein Umdenkprozess eingesetzt hat, der durch zahlreiche Beschlüsse des Bundesrates, die überwiegend auf Anträge aus Baden-Württemberg zurück gehen, maßgeblich mit herbeigeführt wurde.

Im Juli 2017 stellte das Bundesfinanzministerium schließlich sein Konzept für eine „small banking box“ vor. Die Banken sollen künftig hauptsächlich nach ihrer Bilanzsumme in drei Gruppen eingeteilt werden, nämlich unter 3 Mrd. Euro Bilanzsumme, von 3 bis 20 Mrd. Euro Bilanzsumme und mehr als 20 Mrd. Euro Bilanzsumme. Für die kleinen Banken sollen die Regeln über Vergütung, Offenlegung und Sanierungs- und Abwicklungsplanung ganz wegfallen und im Meldewesen sowie bei den langfristigen Liquiditätsstandards deutliche Entlastungen vorgesehen werden. Für die mittleren Banken sollen in allen genannten Bereichen Erleichterungen vorgesehen werden, aber anders als bei den kleinen Banken keine der Regeln ganz entfallen. Und für die Großbanken gelten alle Regeln uneingeschränkt.

13. wie die Landesregierung die Auswirkungen der laufenden Überarbeitung der Finanzmarktregulierung auf kleine und mittlere Banken einschätzt.

Zu 13.:

Mit ihrem Vorschlag zur Änderung der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie trägt die EU-Kommission dem Umstand Rechnung, dass die Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen maßgeblich von kleinen und mittleren Banken, in Deutschland insbesondere der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, zur Verfügung gestellt wird und unterbreitet vor diesem Hintergrund Vorschläge zur Entlastung.

Von zentraler Bedeutung ist die Definition von kleinen und mittleren Banken. Die EU-Kommission bildet in ihrem Entwurf drei Größenklassen. Kleine Institute dürfen nur eine Bilanzsumme kleiner oder gleich 1,5 Mrd. Euro haben. Große Institute sind alle systemrelevanten Institute ggf. zuzüglich der drei größten Institute im jeweiligen Mitgliedstaat zuzüglich aller Institute mit einer Bilanzsumme über 30 Mrd. Euro. Alle verbleibenden Institute sind mittlere Institute. Nach dieser Systematik würden alle Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Baden-Württemberg entweder in die Gruppe der kleinen oder der mittleren Institute fallen.

Bei den Offenlegungspflichten sieht der Entwurf der EU-Kommission vor, die großen Institute zur jährlichen Offenlegung aller relevanten Informationen zu verpflichten. Halbjährlich und vierteljährlich sind zudem ausgewählte Informationen offenzulegen, vierteljährlich zum Beispiel eine Tabelle mit den wichtigsten aufsichtsrechtlichen Messgrößen, also z. B. den Informationen über Eigenkapital und liquide Mittel. Am unteren Ende der Skala stehen die kleinen, nicht börsennotierten Institute. Sie werden zur jährlichen Angabe ausgewählter Informationen aus den Bereichen Unternehmensführung, Vergütung und Risikomanagement sowie zur jährlichen Vorlage der Tabelle mit den wichtigsten aufsichtsrechtlichen Messgrößen verpflichtet.

Wegen des für kleine Banken im Vergleich zu großen Banken ungleich größeren Aufwands kommt dem Meldewesen bei der Entlastung kleiner und mittlerer Banken besondere Bedeutung zu. Nach Entwurf der EU-Kommission sollen kleine Banken die erforderlichen Meldungen über die Einhaltung der Eigenkapitalunterlegung künftig nur noch einmal jährlich statt quartalsweise abgeben. Außerdem wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA verpflichtet, die Kosten des Meldeaufwands zu ermitteln und der EU-Kommission bis zum 31. Dezember 2019 über das Ergebnis zu berichten.

Sitzmann

Ministerin für Finanzen