

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Datum: 14.02.2012

Bearbeitet von
Birgit Frischmuth (DST)
Tel.: +49 30 37711-710
Fax: +49 30 37711-209
E-Mail: Birgit.Frischmuth@staedtetag.de

Matthias Wohltmann (DLT)
Tel.: +49 30 590097-322
Fax: +49 30 590097-420
E-Mail: Matthias.Wohltmann@landkreistag.de

Uwe Zimmermann (DStGB)
Tel.: +49 30 77307231
Fax: +49 30 77307222
E-Mail: Uwe.Zimmermann@dstgb.de

Aktenzeichen:
20.14.01D
I/930-30

Position zu den von der EU geplanten Neufassung der Regelungen für die Banken- und Finanzmärkte („Basel III“)

Als Konsequenz aus der Finanzmarktkrise wird das bankenaufsichtliche Regelwerk überprüft und neu gefasst. Ein wesentlicher Baustein sind die Vorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht („Basel III“). Basel III soll stufenweise von 2012 bis 2018 umgesetzt werden. Das erfordert zunächst eine Umsetzung des internationalen Regelwerks in europäisches Recht. Dazu hat die EU-Kommission im Juli 2011 ein Gesetespaket zur Stärkung der Regulierung des Bankensektors, bestehend aus einem Richtlinienentwurf (KOM/2011/453) und einem Verordnungsentwurf (KOM/2011/452), angenommen. Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen weitgehend die Empfehlungen des Baseler Ausschusses übernommen, die für international tätige Banken formuliert wurden. Der Anwendungsbereich der Verordnung soll somit weit über die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA, European Banking Authority) identifizierten systemrelevanten Institute hinausgehen.

Derzeit wird das Gesetzgebungsverfahren im Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments diskutiert. Für April 2012 folgt die Abstimmung im Ausschuss und im Juni die Abstimmung im Plenum. Parallel dazu wird im Europäischen Rat verhandelt. Es wird angestrebt, das Gesetzgebungsverfahren noch im 1. Halbjahr 2012 zum Abschluss zu bringen.

Die kommunalen Spitzenverbände betrachten mit Sorge die von der EU-Kommission geplante undifferenzierte Umsetzung von Basel III für alle europäischen Kreditinstitute und bitten

die Mitglieder des Europäischen Parlaments, sich für die Berücksichtigung der nachstehenden Punkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzusetzen:

- 1. Die europäische Umsetzung von Basel III sollte sich auf die international tätigen Großbanken und damit den Kreis von Kreditinstituten beschränken, für den die Regeln im Baseler Ausschuss geschaffen worden ist. Die undifferenzierte Anwendung des Regelwerks auf alle Institute in Europa wird der unterschiedlichen Größe sowie den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risiken der Institute nicht gerecht.**
- 2. Die erhöhten Eigenkapitalanforderungen stellen eine große Herausforderung für alle Kreditinstitute dar. Die derzeit vorgesehene Regelung, dass direkte und indirekte Finanzbeteiligungen an Instituten vom harten Kernkapital abgezogen werden müssen, benachteiligt jedoch ungerechtfertigt Finanzverbünde wie die Sparkassenfinanzgruppe oder auch die Genossenschaftsbanken. Dies muss korrigiert werden. Gerade diese Institute haben hohe Anteile am Retailgeschäft und sich in der Vergangenheit aufgrund ihrer Geschäftsausrichtung als Stabilitätsanker erwiesen.**
- 3. Die bankenaufsichtlichen Standards der Europäischen Bankenaufsicht (EBA) sollten keine unmittelbare Wirkung für die kleinen und mittleren Institute entfalten. Die Standards orientieren sich an der Regulierung internationaler Banken und sind daher für kleine Institute und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen. Um den nationalen Besonderheiten im kreditwirtschaftlichen Sektor gerecht zu werden, sollten bankenaufsichtliche Standards für kleine Institute nach wie vor von den nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden.**
- 4. Der Risikoansatz von Basel II wird mit Basel III nicht verändert. Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an Kommunen muss sich deshalb auch zukünftig an der Bonitätsbeurteilung des Zentralstaates orientieren können. Für Deutschland gilt: Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an deutsche Kommunen muss sich auch zukünftig an der Bonitätsbeurteilung des Bundes orientieren (Null-Risiko-Gewichtung). Die gesetzlich ausgeschlossene Insolvenzfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften und der gesamtstaatliche Haftungsverbund aus Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland rechtfertigen dies.**
- 5. Um ungerechtfertigte negative Wirkungen von Basel III auf die Finanzierung des Mittelstands zu verhindern, ist es - auch aus Verlufterfahrungen heraus - erforderlich, das Risikogewicht und damit die Eigenkapitalunterlegung für Mittelstandskredite an das tatsächliche Risiko anzupassen und abzusenken.**
- 6. Bei allen Kennzahlen, die zur Umsetzung von Basel III erhoben werden, insbesondere bei Festsetzung und Wertung der Verschuldungsobergrenze („Leverage Ratio“) als einer zentralen Kennzahl für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen ist sicherzustellen, dass risikolose und margenarme Kreditgeschäfte wie der Kommunalkredit nicht durch renditeträchtigeren, aber auch riskanteren Geschäfte der Banken ersetzt werden. Es wird daher nachdrücklich gefordert, nullgewichtete Kredite ausdrücklich von der Kennziffer auszunehmen.**

Wir begründen diese Forderungen wie folgt:

In Reaktion auf die Finanzkrise und zur Vermeidung einer Wiederholung sind Reformen des Finanzsystems notwendig, die insbesondere an den Stellen ansetzen und zu Verschärfungen führen müssen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problembehaftet erwiesen haben. Während die Finanzmarktkrise jedoch unbestritten ihre Ursache in „Auswüchsen“ auf der Aktivseite der Kreditinstitute hatte, setzen die nun angestrebten Regelungen v.a. auf der Passivseite mit dem primären Ziel an, dass bei der nächsten Finanzkrise zumindest nicht mehr der Staat einspringen muss. Es sind aber dringend auch für die Aktivseite Lehren aus der Finanzmarktkrise zu ziehen.

Bei der Neufassung der Regelungen zur Finanzmarkt- und Bankenregulierung der EU sind die europäischen Staaten gefordert, Wirkungen der Regulierung auf die Realwirtschaft zu berücksichtigen und die finanzielle Handlungsfähigkeit ihrer Gebietskörperschaften zu sichern. Dabei stehen in Deutschland insbesondere die Finanzierung des Mittelstands als Rückgrat der deutschen Wirtschaft sowie der kommunalen Ebene im Fokus. In Deutschland tragen Kommunen ca. 60 % der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen. Kommunale Gebietskörperschaften haben damit eine wichtige Funktion als Stabilisator in der Realwirtschaft. Kommunen müssen über eine hinreichende Finanzausstattung und stabile Refinanzierung verfügen, um dieser Funktion gerecht werden zu können.

Das von der EU-Kommission vorgelegte Regulierungspaket zur Umsetzung von Basel III schert alle Kreditinstitute unabhängig davon, wie risikobehaftet ihr Geschäftsmodell ist, „über einen Kamm“. Basel III wurde jedoch für große international tätige Banken entwickelt. Die undifferenzierte Umsetzung dieses Regelwerks auf alle Institute in Europa wird der unterschiedlichen Größe und den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risiken der Institute nicht gerecht. Die pauschale Anhebung der Eigenkapitalanforderungen für alle Institute in der EU und deren Geschäfte ist der falsche Weg, um die notwendigen Lehren aus der Finanzkrise zu ziehen. Den Besonderheiten der unterschiedlichen Geschäftsmodelle der Banken muss Rechnung getragen werden, um nicht in jenen Bereichen Kreditklemmen auszulösen, die gravierende Folgen für die Realwirtschaft und die Zukunftsfähigkeit von Regionen haben. **Die europäische Umsetzung von Basel III sollte sich auf die international tätigen Großbanken und damit den Kreis von Kreditinstituten beschränken, für den die Regeln im Baseler Ausschuss geschaffen worden ist.**

Insbesondere Kreditinstitute, die entweder überwiegend einem Förderauftrag unterliegen oder regional tätig und retailorientiert überwiegend klassisches Bankgeschäft betreiben und deren Bilanzsumme eine bestimmte Größenordnung nicht übersteigt, sind von den beabsichtigten Regelungen auszunehmen. Öffentlich-rechtliche Banken, Pfandbriefbanken und Sparkassen engagieren sich seit Jahren insbesondere in der langfristigen Vorfinanzierung kommunaler Aufgaben über den Kommunalkredit und haben sich als verlässliche Partner der inländischen Kommunen erwiesen. Insofern müssen im Rahmen der derzeitigen Debatte um regulatorische Rahmenbedingungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen auch mögliche Konsequenzen für die Kreditfinanzierung der Kommunen Beachtung erfahren. Eine undifferenzierte Umsetzung der Regelungen von Basel III bezogen auf alle Kreditinstitute in Europa wird den unterschiedlichen Größen und Geschäftsmodellen der Institute nicht gerecht.

Wenn die Anforderungen aus Basel III mit unverminderter Wucht auf alle Kreditinstitute angewandt werden, hat dies zur Folge, dass nicht nur der Kommunalkredit betroffen sein wird. Auch die Kredite an Unternehmer (insb. den Mittelstand) werden sich verringern, zumindest

aber deutlich teurer werden. Da die Sparkassen 25 % Marktanteil an Mittelstandskrediten haben (mit Landesbanken zusammen über 42 %), werden diese Einschnitte den Mittelstand (insbesondere in der Fläche) besonders betreffen. **Es ist deshalb - auch aus Verlufterfahrungen heraus - erforderlich, das Risikogewicht und damit die Eigenkapitalunterlegung für Mittelstandskredite an das tatsächliche Risiko anzupassen und abzusenken.**

Zu kritisieren ist auch die derzeit vorgesehene Regelung, dass direkte und indirekte Finanzbeteiligungen an Instituten vom harten Kernkapital abgezogen werden müssen. Diese Regelung benachteiligt ungerechtfertigt Finanzverbände wie die Sparkassenfinanzgruppe oder auch die Genossenschaftsbanken und muss korrigiert werden.

Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an Gebietskörperschaften können nach den Regelungsentwürfen in derselben Weise behandelt werden wie Forderungen an den Zentralstaat, auf deren Hoheitsgebiet sie ansässig sind. Diese Regelung soll auch mit Basel III gültig sein, „sofern kein Unterschied zwischen den Risiken solcher Forderungen aufgrund der speziellen Steuererhebungsbefugnisse der Gebietskörperschaften und aufgrund der besonderen institutionellen Vorkehrungen besteht, die zur Verringerung ihres Ausfallrisikos getroffen wurden“ (Verordnungsentwurf der EU-Kommission, Artikel 110 Abs.2). Die EBA soll den Auftrag erhalten, ausgehend von diesen Kriterien Entwürfe für technische Durchführungsstandards zu erarbeiten. Diese Entwürfe sollen der Kommission bis zum 1. Januar 2014 vorliegen. Der Kompromissvorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft (Januar 2012) für die Verordnung hat den genannten Auftrag an EBA jedoch gestrichen und belässt es bei den oben zitierten Kriterien.

Wir stellen daher deutlich heraus: Die Kopplung des Risikogewichts von Direktausleihungen der Banken für inländische Kommunen an die Bonitätsbeurteilung des Zentralstaates (gegenwärtig Null-Risiko-Gewichtung für die Bundesrepublik Deutschland) sowie die Berücksichtigung der höchsten Bonität von inländischen Kommunen bei der Kreditgewährung an kommunale Unternehmen ist weiterhin gerechtfertigt. Zumal die Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland nicht insolvenzfähig sind. Zudem besteht ein gesamtstaatlicher Haftungsverbund aus Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland. Darüber hinaus sind für deutsche Kommunen durch Aufsichts- und Haushaltsrecht Verschuldungsgrenzen gesetzt. Die besondere Stellung der inländischen Kommunen in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist für die Bestimmung von Risikogewichten der Forderungen an öffentliche Gebietskörperschaften (gemäß Artikel 110 des Verordnungsentwurfs der EU-Kommission) adäquat zu berücksichtigen.

Die bankenaufsichtlichen Standards der EBA sollten schließlich keine unmittelbare Wirkung für kleine und mittlere Institute entfalten. Die Standards orientieren sich an der Regulierung internationaler Banken und sind daher für kleine Institute und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen. Daher sollten bankenaufsichtliche Standards für kleine Institute nach wie vor von den nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden.

Weiterhin zu kritisieren bleibt die geplante Einführung des Leverage Ratio, auch wenn sie bis Ende 2016 zunächst nur als Beobachtungskennziffer Anwendung finden soll. Dann erst soll entschieden werden, ob die zunächst als Beobachtungskennzahl beabsichtigte Größe durch einen Legislativvorschlag zur Einführung einer verbindlichen Mindestquote ergänzt werden soll (Artikel 482 Abs. 1). Nach dem im Januar 2012 bekanntgewordenen Kompromissvorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft soll für die Behandlung der „Leverage Ratio“ ab 2018 auch eine Fortführung als Beobachtungskennzahl (Säule 2-Element) vorgesehen und bei Verfehlung der in sie gesetzten Erwartungen eine kritische Überprüfung des

Gesamtkonzeptes verankert werden. Faktisch führt die Kennziffer aber schon jetzt zu einem Teilrückzug der Banken aus dem Kommunalkreditgeschäft. Dies dürfte sich fortsetzen.

Wir weisen mit aller Deutlichkeit auf die Gefahr hin, dass das risikolose und margenarme Kreditgeschäft wie der Kommunalkredit durch renditeträchtigere, aber auch riskantere Geschäfte der Banken ersetzt wird. **Wir fordern daher nachdrücklich, nullgewichtete Kredite ausdrücklich von der Kennziffer auszunehmen. Eine risikoorientierte Modifizierung der Kennziffer „Leverage Ratio“ ist erforderlich.** Eine dauerhafte Fortführung der Kennziffer als Beobachtungskennziffer ist lediglich eine second best-Lösung.

Auch die Liquiditäts- und Refinanzierungsvorschriften passen nicht zu den kleinen und mittleren Instituten. Sie fußen auf Beobachtungen in der Krise, insbesondere bei großen kapitalmarktorientierten Instituten. Diese Vorschriften sind für die Bilanzstruktur kleiner regional agierender Institute unpassend und wirken eher destabilisierend. Daher müssen diese Vorschriften durch eine Verbreiterung des Liquiditätspuffers (Diversifizierung) auf das Geschäftsmodell kleiner Institute angepasst werden, um ihre Wirkung zu entfalten.

Kritisch ist auch den Vorschlag der Kommission, die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln per EU-Verordnung umzusetzen, zu sehen. Damit werden die nationalen Gesetzgeber faktisch von allen Entscheidungen und Weichenstellungen, die dazu jetzt und in Zukunft getroffen werden, ausgeschlossen. Unterschiede in den nationalen Wirtschafts- und Bankenstrukturen laufen in Gefahr, nicht ausreichend berücksichtigt zu werden. Gerade das deutsche dreigliedrige Bankensystem mit seinen unterschiedlichen Rechtsformen und Ausrichtungen hat sich aber in der Krise bewährt. Nur eine Umsetzung im Wege einer EU-Richtlinie ließe genügend Spielraum für den nationalen Gesetzgeber, um diesen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen.

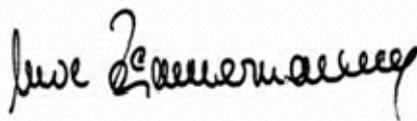
Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter des
Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes