

ANTWORT

zu der

Anfrage des Abgeordneten Hubert Ulrich (B90/Grüne)

betr.: Auswirkungen der Umsetzung von Basel III auf das Land

Vorbemerkung des Fragestellers:

„Als Konsequenz aus der Finanzmarktkrise sollen mit der CRD IV-Regulierung zum 1. Januar 2013 neue Regeln zur Mindestkapital- und Liquiditätsausstattung von Kreditinstituten (Basel III) umgesetzt werden. Durch eine quantitative und qualitative Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen soll der Bankensektor und das Finanzsystem stabilisiert werden.

Neben verschärften Regeln zur risikobasierten Eigenkapitalausstattung ist Inhalt des Regelungswerkes auch die Einführung einer Leverage Ratio, einer Verschuldungsobergrenze, die nicht zwischen risikobehafteteren und risikoärmeren Krediten unterscheidet. Sie schreibt eine Höchstgrenze für das Verhältnis zwischen Bilanzsumme zum Kernkapital vor. Bis 2017 soll die Höchstgrenze von 3% als Beobachtungskennziffer eingeführt werden, bevor eine Obergrenze nach einer Evaluierung möglicherweise verbindlich gemacht werden wird.

Die Regulierungsmaßnahmen sollen für alle Banken gleichermaßen gelten, unabhängig von ihrer Größe, ihrem Geschäftsmodell und ihrem Risikopotential. Mit Blick darauf verstärkt sich die verbreitete Sorge, dass die verschärften Eigenkapitalanforderungen die Finanzierungsbedingungen von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie der öffentlichen Haushalte verschlechtern könnten.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments hat dem Entwurf der Europäischen Kommission mit einigen Änderungen im Mai 2012 zugestimmt. Die Abstimmung über das Regelwerk ist wegen Diskussionsbedarfs zwischen Parlament, Rat und Kommission über diese Änderungen auf den Herbst verschoben worden. Es ist daher fraglich, ob die neuen Regeln pünktlich zum 1. Januar 2013 in Kraft treten können und wie diese schlussendlich im Detail aussehen werden.“

Vorbemerkung der Landesregierung:

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort zu Frage 16 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann sowie weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Bankenregulierung vom 01.02.2012 (BT-Drs. 17/8524) so vertritt auch die Landesregierung die Auffassung, dass es zunächst weiterer Datenerhebungen und Analysen bedarf, um die Auswirkungen einer Leverage Ratio auf die Kreditvergabe, die Handelsfinanzierung oder die Geschäftsmodelle der Banken sowie das Zusammenspiel mit anderen regulatorischen Vorgaben abzuschätzen. Erst auf Basis dieser Ergebnisse soll über die endgültige Ausgestaltung der Kennziffer entschieden werden. Auf europäischer Ebene wird der Vorschlag unterstützt, die endgültige Ausgestaltung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Einbindung von Rat und Europäischem Parlament zu verabschieden.

Entgegen dem ursprünglichen Zeitplan, der vorsah, dass über die neuen Regelwerke der EU bereits Anfang Juli im EU-Parlament abgestimmt werden sollte, sind in den Trilogverhandlungen zwischen EU-Kommission (KOM), EU-Parlament (EP) und Europäischem Rat (ER) auf Grund komplizierter Verhandlungen deutliche Verzögerungen eingetreten, da das EP eine Reihe von Anliegen verfolgt, die der ER prüfen muss. Die Abstimmung im EP ist nach mehreren Verschiebungen für den 21. November 2012 terminiert. Es erscheint nach der Terminlage somit durchaus realistisch, dass die neuen Regelungen wie geplant zum 1. Januar 2013 in Kraft treten.

Für das von Basel III als Reaktion auf die Bankenkrise konzipierte neue aufsichtliche Instrument der Höchstverschuldungsquote für Kreditinstitute (Leverage Ratio), sieht das betreffende Regelwerk, die EU-Verordnung Capital-Requirements-Regulation (CRR), eine Beobachtungsperiode bis 2017 vor. Erst danach wird auf der Basis eines Berichts der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA entschieden, ob und in welcher Ausgestaltung und Höhe die Höchstverschuldungsquote 2018 verbindlich eingeführt wird. Die Institute müssen jedoch – so sieht es der Verordnungsentwurf vor – ungeachtet der dann noch laufenden Beobachtungsperiode ihre Höchstverschuldungsquote bereits ab 2015 veröffentlichen.

Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkung des gesamten Basel III-Regelungswerkes auf die Finanzierungsbedingungen der kleinen und mittelständischen Unternehmen im Saarland ein? Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkung des gesamten Basel III-Regelungswerkes auf die Finanzierungsbedingungen der saarländischen Kommunen ein?

Zu Frage 1:

Die nachfolgenden Ausführungen unterliegen dem Vorbehalt, dass die noch ausstehende gültige Endfassung des Basel III-Regelwerks dem letzten Entwurf entspricht.

Die Vorgaben aus Basel III haben jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) und die Kommunen. Erhöhte Kapitalanforderungen implizieren höhere Kapitalkosten bei den Kreditinstituten. Dies gilt sowohl für die Kapitalbeschaffung als auch für die Kapitalbewirtschaftung (Eigenkapitalverzinsung). Während die erhöhten qualitativen Anforderungen nur institutsindividuell beurteilt werden können, sind die Auswirkungen der höheren Kapitalunterlegungsquoten für Risikoaktiva allgemein quantifizierbar. In diesem Zusammenhang kommt dem Begriff der risikogewichteten Aktiva (RWA), die als Bemessungsgrundlage für die Kapitalunterlegung dienen, eine zentrale Bedeutung zu.

Die saarländischen Sparkassen zum Beispiel verwenden zur Bemessung der RWA den Standardansatz (KSA) gemäß der Solvabilitätsverordnung (SolvV). In diesem Ansatz ist die Person des Schuldners (Kommune, Unternehmen oder Privatperson) sowie die Besicherung des Kredits maßgeblich für die Risikogewichtung. Externe oder interne Ratings haben hingegen keinen Einfluss. Das Risikogewicht für Unternehmenskredite liegt zur Zeit bei 100%, Forderungen gegen KMU sind privilegiert (Risikogewicht 75%). Kredite an Kommunen fließen – eine auch in Zukunft weiterhin geltende Null-Ausfallrisiko-Einschätzung vorausgesetzt - nicht in die Berechnung der RWA ein. Diese Faktoren bleiben nach heutigem Stand auch unter Basel III unverändert erhalten. Bislang mussten RWA mit (mindestens) 8% Eigenkapital unterlegt werden, Basel III sieht eine Steigerung der Unterlegungspflicht auf 10,5% vor; hinzukommen möglicherweise Kapitalpuffer, die durch die nationale Aufsicht festgelegt werden. Die sich daraus ergebende höhere Belastung für Forderungen gegen KMU könnte durch eine Reduzierung des Risikogewichts von 75% auf rund 57% ausgeglichen werden.

Eine Reduzierung der Risikogewichte kann nur über die European Banking Authority (EBA) erreicht werden, da die technischen Standards der Basel III-Regelungen durch diese Behörde ausgestaltet werden. Rein nationale Änderungen sind nicht mehr möglich. Im Rahmen einer durch die Deutsche Bundesbank initiierten europaweiten Umfrage der EBA hat die deutsche Kreditwirtschaft und hier insbesondere die Sparkassenorganisation umfangreiche statistische Daten zu den KMU-Finanzierungen zur Verfügung gestellt. Die Daten aus Deutschland rechtfertigen nach Ansicht der Sparkassenverbände eine Reduzierung des Risikogewichts auf mindestens 57% oder einen noch geringeren Prozentsatz. Eine abschließende Beurteilung des Sachverhalts durch die EBA steht allerdings noch aus. Somit könnten sich ohne Reduzierung des Risikogewichts für die KMU höhere Refinanzierungskosten in Folge steigender Kapitalkosten ergeben. Für die Kreditfinanzierung der Kommunen werden nur bei einer auch in Zukunft unverändert weiter geltenden Null-Risiko-Gewichtung keine negativen Folgen aus der Basel III-Bankenregulierung gesehen.

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat einen Unterausschuss eingesetzt, dem auch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr angehört. Dieser Ausschuss soll die Auswirkungen von Basel III auf die Mittelstandsfinanzierung vor allem der regional tätigen Kreditinstitute gegenüber der Bundesregierung im Hinblick auf einen vernünftigen Ausgleich möglicher Belastungen der Kreditfinanzierung der KMU auch nach Abschluss des Brüsseler Verfahrens - gegebenenfalls über den Bundesrat - thematisieren, um auf diesem Weg dieses für die Länder so wichtige Anliegen in die Verhandlungen der Bundesregierung mit der EBA einzubringen.

Mit der kurzfristigen Liquiditätskennziffer LCR (Liquidity-Coverage-Requirement) soll die Zahlungsfähigkeit der Kreditinstitute bei Störung der Marktliquidität sichergestellt werden. Die Kennziffer stellt einen Bestand an hochliquiden Aktiva der Differenz aus kurzfristigen Zahlungsmittelab- und -zuflüssen gegenüber.

Direkte Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen der KMU und der Kommunen können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden, da die LCR-Quote in jedem Institut unterschiedlich hoch ist. Bei einer Untererfüllung der LCR-Quote im Institut könnten Liquiditätskosten des Instituts bei Finanzierungen an die Debitoren weitergegeben werden. Dies träfe Kommunen und KMU gleichermaßen. Genauere Informationen zur Instituts-spezifischen LCR-Quote werden aus den Festlegungen der EBA zur LCR nach Abschluss der Beobachtungsphase in 2013 erwartet.

Über die mittel- bis langfristige Liquiditätskennziffer NSFR (Net-Stable-Funding-Ratio) wirkt Basel III beschränkend auf die Möglichkeiten der Kreditinstitute zur Fristentransformation ein (durch die Ausgestaltung verschiedener Anrechnungsfaktoren). In diesem Zusammenhang sind im Bereich langfristiger Darlehen Volumenbeschränkungen oder die Weitergabe von strukturkongruenten Refinanzierungskosten denkbar. Von einer solchen Entwicklung wären auch KMU und Kommunen betroffen. Aus heutiger Sicht stellt die NSFR aber lediglich eine Beobachtungskennziffer dar (Vorschrift erst ab 2018), aus der aktuell keine unmittelbaren Auswirkungen erwachsen.

Wie beurteilt die Landesregierung im Speziellen die Einführung einer Leverage Ratio, einer Risiko-unabhängigen Eigenkapitalanforderung?

Wie beurteilt die Landesregierung, dass eine solche Leverage Ratio zunächst nur als Beobachtungskennziffer und nicht verbindlich eingeführt wird?

Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkung dieser vorläufigen Einführung der Leverage Ratio auf die Finanzierungsbedingungen des saarländischen Mittelstandes ein? Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkungen dieser vorläufigen Einführung der Leverage Ratio auf die Finanzierungsbedingungen der saarländischen Kommunen ein?

Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkungen einer ab 2018 verbindlich geltenden Leverage Ratio auf die Finanzierungsbedingungen des saarländischen Mittelstandes ein? Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkungen einer ab 2018 möglicherweise verbindlich geltenden Leverage Ratio auf die Finanzierungsbedingungen saarländischer Kommunen ein?

Zu den Fragen 2 bis 5:

Die Fragen 2 bis 5 werden zusammengefasst beantwortet, da sie in einem engen thematischen Sachzusammenhang zu sehen sind.

Die Verschuldungsquote (Leverage Ratio) setzt das bilanzielle Eigenkapital in Relation zu den bilanziellen und außerbilanziellen Positionen eines Kreditinstituts. Dabei soll eine (Mindest-)Quote in Höhe von 3% nicht unterschritten werden. Daraus leitet sich ein maximaler Verschuldungsgrad in Höhe des 33,3-fachen des Eigenkapitals ab. Offen ist dabei, ob nur hartes Kernkapital oder das gesamte Kernkapital zur Eigenkapitalbestimmung herangezogen werden darf und welche bilanziellen und außerbilanziellen Positionen gegebenenfalls von der Berechnung ausgenommen werden dürfen.

Vor allem der Sparkassen- und Genossenschaftssektor hat in Deutschland für die KMU und die Kommunen eine sehr wichtige Bedeutung. Für die saarländischen Sparkassen und Genossenschaftsbanken dürfte sich die Leverage Ratio nicht als wesentliche Umsetzungsherausforderung darstellen, da die außerbilanziellen Positionen dort allgemein gering sind. Derivate und außerbilanzielle Konstruktionen (Special Purpose Vehicle's, SPV's) sind in nennenswertem Umfang lediglich bei größeren und international tätigen Instituten umfangreicher anzutreffen und können deren Kreditvergabespielräume begrenzen.

Für Kommunen und KMU im Saarland ist daher im gegenwärtigen Zeitpunkt - zumindest was ihre Finanzierung durch die Sparkassen und Genossenschaftsbanken betrifft - weder aktuell noch perspektivisch eine Beeinträchtigung der Kreditvergabemöglichkeiten durch die Leverage Ratio festzustellen.

Als in ihrer bislang geplanten Form problematisch sieht die Landesregierung allerdings – vor allem vor dem Hintergrund einer restriktiven Kommunalkreditvergabepraxis der Geschäftsbanken - eine risikounabhängige Verschuldungsobergrenze an, die zu Lasten des risiko- und margenarmen Kommunalkreditgeschäfts ginge. Bei der Festlegung einer Leverage Ratio muss daher zwischen risikoreichen und -armen Geschäftsmodellen der Kreditinstitute unterschieden werden. Die Landesregierung wird sich in der bis 2017 laufenden Beobachtungsperiode für eine angemessene Differenzierung zwischen risikobehafteteren und risikoärmeren Krediten in Bezug auf die Höhe der Verschuldungsobergrenze einsetzen.

Wie beurteilt die Landesregierung die durch den Wirtschafts- und Währungsausschuss des Europäischen Parlaments durchgesetzten Änderungen?

Sieht die Landesregierung diese Änderungen als ausreichend an, damit die Finanzierung kleiner und mittelständischer Unternehmen im Saarland und die Kommunalfinanzierung durch die Umsetzung nicht eingeschränkt wird?

Sieht die Landesregierung diese Änderungen als ausreichend an, um den Besonderheiten des deutschen drei-gliedrigen Bankensystems und den unterschiedlichen Geschäftsmodellen von Banken gerecht zu werden?

Wie engagierte sich die Landesregierung bei der Umsetzung von Basel III in der Vergangenheit und aktuell im Sinne der Schaffung eines stabilen Finanzsystems, das zugleich den Bedürfnissen des saarländischen Mittelstandes und der saarländischen Kommunen gerecht wird?

Zu den Fragen 6 bis 9:

Die Fragen 6 bis 9 werden zusammengefasst beantwortet, da sie in einem engen thematischen Sachzusammenhang zu sehen sind.

Der ursprüngliche Entwurf der CRR sah vor, dass künftig auch indirekte Finanzbeteiligungen, die die Sparkassen beispielsweise an der Landesbank über den Regionalverband halten, sogenannte Verbundbeteiligungen, vom harten Kernkapital der Institute abgezogen werden (Artikel 46 Abs. 3 CRR). Nach bisheriger Rechtslage müssen Kapitalabzüge nur von unmittelbaren Beteiligungen vorgenommen werden. Die aktuelle Konstellation führt dazu, dass die Sparkassen keinen Kapitalabzug vornehmen müssen, solange die Regionalverbände selbst keine Finanzunternehmen sind. Stattdessen werden heute lediglich die unmittelbaren Beteiligungen an den Landesbanken nach den allgemeinen Regeln mit 8 % Eigenkapital unterlegt. Die Regelung einer beteiligungsbedingten zusätzlichen Eigenkapitalbelastung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, wie sie die Entwurfsfassung der CRR vorsah, würde somit zu erheblichen Beschränkungen bei der Kreditversorgung der mittelständischen Unternehmen und Kommunen im Saarland führen.

Auf Grund einer Initiative mehrerer Länder im September 2011 im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates, der das Saarland als Mit Antragsteller beigetreten war, sowie eines im Dezember 2011 im Finanzausschuss des Bundesrates gestellten Antrags, der von der Landesregierung in enger Absprache mit dem Sparkassenverband Saar unterstützt wurde und der eine Empfehlung für eine Ausnahmeregelung des Artikel 46 Abs. 3 der CRR für Sparkassen und Genossenschaftsbanken auf nationaler Ebene vorsah, hat der Bundesrat gegenüber der Bundesregierung zu der Problematik inhaltlich Stellung genommen.

Der federführende Ausschuss für Wirtschaft und Währung im EP (ECON) hat daraufhin im Mai dieses Jahres – zusammen mit einer Absenkung der Risikogewichtung für Mittelstandskredite auf das Niveau von Basel II sowie einer über Aktien und Gewinnrücklagen hinausgehenden rechtsformneutralen Anerkennung aller anderen Eigenkapitalformen, wie z.B. stille Einlagen, die die aufgestellten Kriterien erfüllen, - beschlossen, dass direkte und indirekte Beteiligungen an Finanzinstituten, die von Instituten gehalten werden, die Teil eines Haftungsverbandes sind, vom Abzug ausgenommen werden können. Dies betrifft Sparkassen und Genossenschaftsbanken gleichermaßen.

Die so beschlossenen Regelungen müssen nun auch bei der Entwicklung der technischen Standards durch die europäische Aufsichtsbehörde EBA Berücksichtigung finden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass bei der Entwicklung der Standards die Differenzierung nach Geschäftsmodellen und Unternehmensformen wieder nivelliert wird. Die Landesregierung wird diesen Prozess aufmerksam beobachten und bei Bedarf zusammen mit anderen Bundesländern initiativ werden.

Die endgültige Fassung der CRR wird voraussichtlich am 21. November 2012 durch das EP verabschiedet. Sie wird auch das Ergebnis der zurzeit stattfindenden Trilogverhandlungen berücksichtigen.

Unabhängig von dieser positiven Entwicklung könnten sich aus der Bankenregulierung dennoch negative Folgen für die Kreditfinanzierung der Kommunen aus folgendem Umstand ergeben:

Die sogenannte zweite Säule von Basel II und III sieht vor, dass die Ausgestaltung des Risikomanagements – in Deutschland umgesetzt durch die Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Kreditinstitute (MaRisk) - in Abhängigkeit vom individuellen Institutsprofil erfolgt. Sie beinhaltet das Gebot der doppelten Proportionalität. Institute müssen dem Geschäftsmodell adäquate Verfahren zur Risikomessung und Steuerung einsetzen und werden proportional dazu häufig und intensiv durch die Aufsicht geprüft. Während das EU-Regelwerk hierzu keine Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung von technischen Standards durch die europäische Aufsichtsbehörde (EBA) vorsieht, enthält es dennoch Grundlagen für die Entwicklung von Empfehlungen durch die EBA. Bei den sogenannten EBA-Guidelines zur Säule 2, die auf der Grundlage von Erhebungen entwickelt werden sollen und in deren Mittelpunkt die Guidelines zum aufsichtlichen Überprüfungsprozess stehen, ist zu befürchten, dass diese regelorientierter ausfallen als die MaRisk und weniger Rücksicht auf die Belange kleiner Institute nehmen werden.

In diesem Zusammenhang muss bei der Kreditvergabe an die Kommunen mit einem deutlich risikosensitiveren Vorgehen gerechnet werden. Zum einen werden Stresstests und Risikokonzentrationsbetrachtungen auch für öffentliche Haushalte durchgeführt werden müssen, zum anderen ist zu erwarten, dass Kommunen sich in diesem Zusammenhang zukünftig ebenfalls einer Bonitätsbeurteilung unterziehen müssen. Großvolumige Kommunalkredite, die mit einer Risikoeinschätzung behaftet wären, jedenfalls keine automatische Null-Ausfallrisiko-Einschätzung mehr besäßen, gleichzeitig aber mit einem geringen Zinsertrag in den Büchern stünden, würden in direkten Wettbewerb mit den zwar riskanteren aber ertragreicheren Unternehmenskrediten treten. Als Folge davon könnte sich die Kreditvergabe an Kommunen verteuern und limitiert werden.

Die Bundesregierung muss daher in den weiteren Verhandlungen darauf achten, dass die von der EBA erarbeiteten Aufsichtsstandards keine unmittelbare Wirkung für regional tätige Kreditinstitute erhalten, sondern durch die nationale Aufsicht angemessen angewandt werden. Die Landesregierung wird diesen Prozess kritisch begleiten und - falls erforderlich - rechtzeitig in Abstimmung mit anderen Ländern über eine entsprechende Bundesratsinitiative auf die Problematik hinweisen.

Schlussendlich ist festzuhalten, dass das Saarland anlässlich der Umsetzung der EU-Richtlinie Capital-Requirements-Directive (CRD IV) in nationales Recht (CRD IV-Umsetzungsgesetz) in den beteiligten Ausschüssen des Bundesrates die verschiedenen Anträge, die auf Arbeitsebene in Sondersitzungen der Länderarbeitsgruppe Basel III mehrheitlich abgestimmt waren, unterstützt hat. Der Bundesrat hat – mit Unterstützung der Landesregierung - am 02.11.2012 gegenüber der Bundesregierung zu den oben aufgezeigten Problemkreisen inhaltlich Stellung genommen und sich, solange der endgültige Inhalt des CRD-IV-Umsetzungspakets noch nicht feststeht, weitergehende Stellungnahmen vorbehalten. Gleichzeitig hat er die Bundesregierung aufgefordert, die notwendigen Informationen so bald wie möglich zur Verfügung zu stellen.