

An die Vorsitzende
Frau Katja Hessel, MdB
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, den 27. Oktober 2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/878 und (EU) 2019/879 zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (RisikoreduzierungsGesetz – RiG)

sowie

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der AfD Fraktion, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Kreditwesengesetzes (Gesetz zur Sicherstellung der Verbraucherrechte bei Sparkassennutzung) (ab Seite 10)

RisikoreduzierungsGesetz – RiG

Der Baseler Ausschuss hat im Dezember 2010 das Regelwerk Basel III beschlossen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist eine Zwischenstation auf dem Wege zur finalen Umsetzung von Basel III auf europäischer und deutscher Ebene.

Schritt in die richtige Richtung: Verschuldungs- und strukturelle Liquiditätsquote

Im überarbeiteten Basel III Papier aus dem Jahre 2011 heißt es: „In vielen Fällen haben die Banken einen übermäßigen Verschuldungshebel aufgebaut und weisen dennoch hohe risikobasierte Kapitalquoten auf. Auf dem Höhepunkt der Krise wurde der Bankensektor vom Markt gezwungen, seine Verschuldung auf eine Weise zu reduzieren, die den Druck auf die Vermögenspreise verstärkte und die positive Rückkopplungsschleife

Professor Dr. Dorothea Schäfer
Forschungsdirektorin
Finanzmärkte DIW Berlin
Adjunct Professor Jönköping
International Business School,
Jönköping University
T +49 30 897 89 -162
dschaefer@diw.de

zwischen Verlusten, Rückgängen des Bankkapitals und Kontraktion der Kreditvergabe weiter verschärfte“... „Daher stimmt der Ausschuss der Einführung einer einfachen, transparenten, nicht risikobasierten Verschuldungsquote zu, die so kalibriert ist, dass sie als glaubwürdige ergänzende Maßnahme zu den risikobasierten Kapitalanforderungen fungiert.“ ... “Der Ausschuss wird eine **Mindest-Verschuldungsquote von 3%** testen ...”,¹

Zur *Strukturellen Liquiditätsquote* (Net Stable Funding Ratio) schreibt der Ausschuss: “Die strukturelle Liquiditätsquote zielt darauf ab, die übermäßige Abhängigkeit von kurzfristigen Kapitalmarkt-Finanzierungen in Zeiten hoher Marktliquidität zu begrenzen und eine bessere Einschätzung des Liquiditätsrisikos für alle bilanziellen und außerbilanziellen Posten zu befördern.”²

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sind **die Verschuldungsquote³ von mindestens 3 Prozent und die strukturelle Liquiditätsquote (NSFR)⁴ von mindestens 100 Prozent** endgültig in der hiesigen Gesetzgebung angekommen. Ökonominnen und Ökonomen zweifeln seit langem an der

¹ “In many cases, banks built up excessive leverage while still showing strong risk based capital ratios. During the most severe part of the crisis, the banking sector was forced by the market to reduce its leverage in a manner that amplified downward pressure on asset prices, further exacerbating the positive feedback loop between losses, declines in bank capital, and contraction in credit availability.”...“Therefore, the Committee agreed to introduce a simple, transparent, non-risk based leverage ratio that is calibrated to act as a credible supplementary measure to the risk based capital requirements.” ... “The Committee will test a minimum Tier 1 leverage ratio of 3%” Basel Committee on Banking Supervision (2011), Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version June 2011, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

² „The NSFR aims to limit over-reliance on short-term wholesale funding during times of buoyant market liquidity and encourage better assessment of liquidity risk across all on- and off-balance sheet items.” Ebenda.

³ Die Leverage Ratio von drei Prozent ergibt sich aus dem aufsichtlichen Kernkapital (Zähler) und der Gesamtheit aller Risikopositionen innerhalb und außerhalb der Bilanz (Nenner).

⁴ Der Quotient aus verfügbarer stabiler Finanzierung (Zähler: mit dem Grad ihrer dauerhaften Verfügbarkeit gewichtete Positionen der Passivseite) und erforderlicher stabiler Finanzierung (Nenner: nach ihrer Liquiditätsbindung gewichtete Positionen der Aktivseite) muss mindestens 1 sein.

Risikogewichtung und diskutieren über die anhaltende Gefahr des „Bank Runs“ durch Kurzfrist-Investierende aus dem Geldmarkt.⁵ Dennoch blieben Verschuldungsquote und die NSFR über Jahre hinweg nur Berichtskennzahlen und entfalteten bis zum Inkrafttreten der CRR II am 27. Juni 2019 keine allgemein bindende Wirkung.

Global systemrelevante Institute (G-SRI) müssen zukünftig einen Aufschlag in Höhe von 50 Prozent ihres risikobasierten G-SRI-Puffers auf die Mindestverschuldungsquote von 3 Prozent einhalten. Zum Beispiel beträgt bei einem risikobasierten G-SRI Puffer von 2 % die zukünftige Mindestverschuldungsquote 4 Prozent.

Die nunmehr bindende Wirkung von Verschuldungsquote und NSFR ist ein wichtiger Schritt in Richtung höhere Stabilität des Bankensystems. Mit der Einführung G-SRI-Puffers wird zudem nachvollzogen, dass ein hoher Verschuldungshebel bei gleichzeitig hoher Eigenmittelquote ein Problem ist, dass besonders bei global tätigen Großbanken ausgeprägt ist. Positiv zu bewerten ist auch, dass G-SRI Ausschüttungsbeschränkungen unterliegen und einen Kapitalerhaltungsplan brauchen, wenn sie den Puffer nicht erfüllen können.

Kleinere Banken weisen in der Regel aufgrund der Struktur der Aktivseite und der Verwendung des Standardansatzes eine weitaus kleinere Diskrepanz zwischen Verschuldungsquote und Eigenmittelquote auf als

⁵ Independent Commission on Banking (2011), Final Report – Recommendations, S. 98, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120827143059/http://bankingcommission.independent.gov.uk/>. Dorothea Schäfer (2011), Banken: Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß, DIW Wochenbericht 78(46), 11-17. Dorothea Schäfer (2012), Nachhaltige Finanzmärkte - eine Bestandsaufnahme nach fünf Jahren Finanzkrise, Begleitpapier zur internen Anhörung der Projektgruppe Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität am 21. Mai 2012 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.407704.de/diwkompakt_2012-066.pdf, S. 37ff. Anat Admati und Martin Hellwig (2013), Des Bankers neue Kleider, Was bei Banken wirklich schief läuft und was sich ändern muss, 1. Auflage, München 2013. Dorothea Schäfer (2017), 10 Jahre Große Finanzkrise – Weiterhin Krisenmodus oder nachhaltige Stabilität? Wirtschaftspolitische Blätter 4, 489-503.

global tätige Großbanken. Der G-SRI-Puffer ist somit Proportionalität auf sehr hohem Niveau. Hier sollte aber noch weitaus mehr getan werden.

So sollte der Zuschlag auf die Kernkapital-Verschuldungsquote für G-SRI und für „Top Tier“-Banken (> 100 Mrd. Euro Bilanzsumme) auf den vollen risikobasierten Eigenmittelzuschlag angehoben werden. Die Mindest-Verschuldungsquote würde sich dann zumindest bei den größten Banken in Richtung 5 Prozent bewegen.

Institute mit einer Bilanzsumme von über 15 Milliarden Euro müssen nun zwingend als *bedeutendes Institut* eingestuft werden.⁶ Für diese bedeutenden Institute (zwischen 15 Milliarden und 100 Milliarden Euro Bilanzsumme) könnte ebenfalls ein Zuschlag auf die Verschuldungsquote erhoben werden. Die geringste Mindest-Verschuldungsquote von 3 Prozent wäre dann allein den Banken unterhalb der Schwelle von 15 Milliarden Euro vorbehalten.

Eine solche stärker ausdifferenzierte Staffelung der Verschuldungsquote würde die unterschiedliche Gefahr für die Systemstabilität durch Banken unterschiedlicher Größe besser abbilden. Das Prinzip der Proportionalität käme so auch bei der Kapitalausstattung zum Tragen. Zudem würde die Kapitalausstattung des Bankensektors insgesamt gestärkt.

Zusätzlich sollte die Aufsicht, analog zur Eigenmittelempfehlung, eine Verschuldungsquoten-Empfehlung aussprechen können, die über die permanent zu erfüllende Quote hinausgeht. Im Sinne einer „Stacking Order“ würde diese als erstes zur Verlusttragung herangezogen werden müssen. Danach könnten die Leverage Ratio (LR)-Puffer verwendet werden. Diese LR-Empfehlung sollte aus hartem Kernkapital bestehen, da nur hartes Kernkapital zum Tragen von Verlusten im laufenden Betrieb in der Lage ist.

⁶ Die klare Definition einer Bilanzsummengrenze ist zu begrüßen. Die Zulassung einer Ausnahme durch das Vorlegen einer Risikoanalyse würde hingegen mehr Komplexität schaffen.

Das Problem der NSFR ist ihre komplexe Kalibrierung, die insbesondere für kleinere Banken ein Problem darstellen könnte. Auf der anderen Seite dürfte es sich um einen Erstaufwand handeln, der bei wiederholter Kalibrierung nicht mehr in dem Maße eine Erschwernis darstellt. Zudem können „**kleine und nicht komplexe Institute**“ in Zukunft eine vereinfachte strukturelle Liquiditätsquote anwenden.

Erfüllung der Eigenmittelempfehlung mit hartem Kernkapital notwendig

Der Gesetzentwurf schreibt vor, dass die aufsichtlich unverbindliche **Eigenmittelempfehlung** mit hartem Kernkapital zu hinterlegen ist. Diese Vorgabe ist kompatibel mit der **Stacking Order** (CRD V 104 und 141). Die hinterlegten Eigenmittel werden im Verlustfall in folgender Reihenfolge zum Tragen der Verluste herangezogen:

1. die aufgrund der Empfehlung gehaltenen zusätzlichen Eigenmittel (Pillar 2 Guidance: P2G),
2. Kapitalpuffer (Kapitalerhaltungspuffer, antizyklischer Kapitalpuffer, ect.),
3. zusätzliche Eigenmittelanforderungen aufgrund des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (Pillar 2 Requirement: P2R) und
4. Mindesteigenmittelanforderungen der Säule 1.

Diese Reihenfolge könnte nicht eingehalten werden, wenn die Eigenmittelempfehlung nicht durch hartes Kernkapital dargestellt wird.⁷ Zum Beispiel zählen nachrangige Darlehen zum Ergänzungskapital und damit zu den Eigenmitteln.⁸ Nachrangige Darlehen können aber nicht im laufenden Betrieb zum Tragen von Verlusten herangezogen werden.

⁷ https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202010_1~01c4f1a5f4.en.html#toc6

⁸

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/BA/mb_haftungskaskade_bankenabwicklung.html

Mit der Einführung der institutsindividuellen Eigenmittelempfehlung ist eine Stärkung auch der nationalen Aufsichten verbunden. Diese Stärkung der BaFin ist zu begrüßen. Das gilt auch vor dem Hintergrund der Diskussion um die Insolvenz von Wirecard, wo gerade der mangelnde Eingriff und Durchgriff der BaFin Gegenstand starker Kritik war und ist.

Zukünftig ist es nicht mehr möglich, dass Kapitalzuschläge, welche die Aufsicht aufgrund des Ergebnisses aus dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Beurteilungsverfahren verhängt, auch Komponenten enthalten, die allein der Abdeckung systemischer Risiken dienen. Das Verbot der Doppelverwendung ist ausdrücklich zu begrüßen. Doppelverwendungen schwächen die Eigenmittelausstattung und laufen dem Regulierungszweck zuwider.

Gläubigerbeteiligung wird gestärkt, aber Unsicherheit bleibt

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zwischen der „Stacking order“, die sich auch auf das Tragen von Verlusten im laufenden Betrieb bezieht und der Haftungskaskade im Rahmen der Bankenabwicklung und Gläubigerbeteiligung (Bail-In) zu unterscheiden. Letzteres ist Gegenstand der Anpassung im Abwicklungsrecht und der Anpassung an TLAC-Standards.

Mit dem Gesetzentwurf wird im Abwicklungsrecht für große Geschäftsbanken, (Banken mit mehr als 100 Milliarden Euro Bilanzsumme) eine Mindestgläubigerbeteiligung von 8 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten (=Bilanzsumme) eingeführt. Erst wenn diese Höhe erreicht ist, kann der Abwicklungsfonds zum Tragen der darüber hinausgehenden Verluste herangezogen werden.

Zudem wird eine neue Forderungsklasse der sogenannten *non-preferred senior* Instrumente eingeführt. Diese absorbieren Verluste, die noch

vorhanden sind, wenn Kernkapital, Ergänzungskapital und unbesicherte nachrangigen Verbindlichkeiten⁹ bereits aufgebraucht sind.

Im Prinzip wird durch diese Änderungen der Bail-In Mechanismus gestärkt. Auch das zusätzliche Moratorium (Aussetzung von Zahlungs- oder Lieferverpflichtungen), das zeitlich vor der Abwicklungsmaßnahme anwendbar ist, dürfte sich positiv auf die Durchführung der Gläubigerbeteiligung auswirken.

Unsicher bleibt aber, ob eine sehr schnelle Abschreibung und teilweise Umwandlung der Bail-In Instrumente in Eigenkapital nicht unmittelbar zu Dominoeffekten und zur Gefährdung der Systemstabilität führen. Instrumente der Gläubigerbeteiligung werden schließlich auch gern von den „Peers“, also von den Banken selbst gehalten.¹⁰ Das heißt, die Bail-In Instrumente der gefährdeten Bank sind u.U. die Aktiva einer anderen Bank, die dann eine sofortige Abschreibung ihrer Investition oder den Wertverlust ihrer Beteiligung verkraften muss. Eine geordnete Gläubigerbeteiligung von 8 Milliarden Euro ist bei der kleinsten *Großen Geschäftsbank* (Bilanzsumme: 100 Milliarden Euro) noch vorstellbar. Bei einer abzuwickelnden Bank mit einer Bilanzsumme von 1000 Milliarden Euro wären für die Gläubigerbeteiligung schon 80 Milliarden Euro notwendig. Hier ist eine geordnete Gläubigerbeteiligung ohne Systemgefährdung nur schwer vorstellbar.

Mindeststückelung von 50.000 Euro dient dem Anlegerschutz

Mit dem vorliegenden Gesetz wird bei den nachrangigen MREL-Anleihen eine Mindeststückelung von 50.000 Euro eingeführt. Diese Stückelung dient

⁹ Das sind z.B. nachrangige Darlehen, Inhaberschuldverschreibungen und Genussrechte, die aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht zusätzliches Kernkapital (AT1) oder Ergänzungskapital (T2) sind,
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/BA/mb_haftungskaskade_bankenabwicklung.html

¹⁰ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2018-63
<https://www.bundesbank.de/resource/blob/723246/55a7c2ac39540ff1ffe895e92700e311/mL/2018-03-cocos-data.pdf>

dem Verbraucher-/Anlegerschutz und stärkt die Gläubigerbeteiligung. Auch ist die Stückelung einfacher zu bewerkstelligen als die zur Wahl stehende Alternative, wonach bei einer Mindeststückelung von 10.000 Euro der Anteil der Gläubigerbeteiligungsinstrumente im Anlageportfolio die Marke von 10 Prozent nicht übersteigen darf.

Mit der 50.000-Stückelung verbunden ist das Ziel, die Instrumente der Gläubigerbeteiligung vorzugsweise bei institutionellen Investoren und nicht bei Kleinanlegern zu platzieren. Kleinanleger unterschätzen oft das Risiko von Finanzierungsinstrumenten, die hinsichtlich ihrer Ausgestaltung zwischen Eigen- und Fremdkapital liegen. Zum Beispiel zählen Genussrechte unter bestimmten Voraussetzungen zum Kernkapital. Frühere Insolvenzen wie beispielsweise die Insolvenz der Prokon AG im Jahr 2014 haben gezeigt, dass vielen privaten Anlegerinnen und Anlegern die Verlustbeteiligung der Genussrechte nicht bewusst ist. Von Anlegerinnen und Anlegern, die Stückelungen von 50.000 Euro erwerben können, ist hingegen zu erwarten, dass die Risiken bekannt und tragbar sind. Folglich ist davon auszugehen, dass die Mindest-Stückelung die Wahrscheinlichkeit für die Durchführbarkeit einer geordneten Gläubigerbeteiligung erhöht.

Das Argument, bei Aktien sei auch keine Mindeststückelung vorgeschrieben, geht am Kern der Problematik vorbei. Kleinanlegerinnen und -anleger kennen Instrumente wie Genussrechte kaum, und es kann auch nicht darauf vertraut werden, dass sie die Risiken von den verkaufenden Instituten hinreichend erklärt bekommen. Aktien, und deren Verlustrisiko, kennen die meisten Anlegerinnen und Anleger indes hinreichend gut, allein schon deswegen, weil sie die Börsenentwicklung täglich im Fernsehen präsentiert bekommen.

Proportionalität und Institutsvielfalt wichtig

Der Reduzierung der Belastungen der kleinen Kreditinstitute dient das EU Bankenpaket für „kleine und nicht komplexe Institute“ (Artikel 4 CRR). Zu dieser Kategorie sollen alle Banken zählen, deren Bilanzsumme fünf

Milliarden Euro nicht überschreitet, deren Handelsbuch klein ist, die ihr Geschäft weitgehend in der EU haben und keine internen Modelle verwenden.

Dem Ziel des Erhalts der stabilitätsfördernden Bankenvielfalt sollte eine hohe Priorität eingeräumt werden. Daher sind die Erleichterungen für „kleine und nicht komplexe Institute“ uneingeschränkt zu begrüßen. Die „kleinen und nicht komplexen“ Institute profitieren von erleichterten Melde- und Offenlegungspflichten. Sie können auch auf eine vereinfachte Berechnungsmethode bei der strukturellen Liquiditätsquote („simplified NSFR“) zurückgreifen.

Förderbanken spielen für das Gemeinwohl eine besondere Rolle

Ebenfalls positiv zu sehen ist die Neuregelung bei der Beaufsichtigung der Förderbanken. Zukünftig sollten die rechtlich selbstständigen Förderbanken¹¹ von der nationalen Aufsicht nach nationalen Regelungen beaufsichtigt werden, die weitgehend das europäische Recht widerspiegeln. Der besonderen, dem Gemeinwohl verpflichtenden Rolle von Förderbanken wird damit Rechnung getragen. Offenlegungspflichten erleichtern die Arbeit der nationalen Aufsicht und erscheinen mir daher für große Förderbanken durchaus gerechtfertigt.

Mit der Herausnahme der Förderbanken aus dem Anwendungsbereich der CRD sind Anpassungen des Einlagensicherungsgesetzes notwendig. Dabei

¹¹ Rechtlich selbstständige Förderbanken sind in Deutschland die ‚Kreditanstalt für Wiederaufbau‘, die ‚Landwirtschaftliche Rentenbank‘, die ‚Bremer Aufbau Bank GmbH‘, die ‚Hamburgische Investitions- und Förderbank‘, die ‚Investitionsbank Berlin‘, die ‚Investitionsbank des Landes Brandenburg‘, die ‚Investitionsbank Schleswig-Holstein‘, die ‚Investitions- und Förderbank Niedersachsen — NBank‘, die ‚Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz‘, die ‚Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank‘, die ‚LfA Förderbank Bayern‘, die ‚NRW.BANK‘, die ‚Saarländische Investitionskreditbank AG‘, die ‚Sächsische Aufbaubank — Förderbank‘, die ‚Thüringer Aufbaubank‘. RICHTLINIE (EU) 2019/878 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0878>

sollten Veränderungen im Einlagensicherungsgesetz immer daraufhin überprüft werden, wie sie sich auf die Institutssicherung auswirken. Der Erhalt der Institutssicherung ist für den Erhalt des dreigliederigen Bankensystems in Deutschland unabdingbar.

Vergütung

Der Finanzsektor gehört traditionell zu jenen Sektoren in denen Frauen besonders in gehobenen Funktionen unterrepräsentiert sind. Die Aufnahme der geschlechtsneutralen Vergütungspolitik in die Rechtsvorschriften ist ein wichtiger Schritt und hat positiven Symbolcharakter. Weitere Schritte müssen folgen.

Kontakt:
Dorothea Schäfer
dschaefer@diw.de

Zum **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Kreditwesengesetzes (Gesetz zur Sicherstellung der Verbraucherrechte bei Sparkassennutzung)**

Das dreigliederige Bankensystem in Deutschland hat sich bewährt. Es harmonisiert gut mit der mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur. Durch das Online-Banking hat die Nachfrage nach Bankdienstleistungen vor Ort stark nachgelassen. Das betrifft alle Banken, auch die Sparkassen. Schließungen sind eine Folge der nachlassenden Besucherinnen- und Besucherverkehrs in den Filialen. Sie werden durch Unterauslastung und hohe Kosten erzwungen.

Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, dass Bankfilialen/Bankautomaten oft wichtig für den Erhalt und die Lebendigkeit der örtlichen Zentren auf dem Land sind. Die Bankfiliale hat einen positiven externen Effekt, der nicht bepreist und damit auch nicht vergütet wird. Der Erhalt dieses positiven externen Effekts ist jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durch das

Seite 11/11

Verbot von Filialschließungen und Geldautomatenabbau zu erreichen. Dafür sind innovative Modelle notwendig, die gleichzeitig eine Kostensenkung erlauben. Dazu zählen zum Beispiel gemeinsame Filialen/Bargeldautomaten von Volksbanken, Sparkassen und Privatbanken, Bankfilialen light in Lebensmittelläden und anderen Geschäften, Zusammenarbeit von Banken und örtlichen Geschäften bei der Bargeldausgabe sowie mobile Bankfilialen, die auch nicht internet-affine Kundengruppen erreichen.

Kommunen/Landkreise als Träger könnten auch genau definieren, inwiefern die örtliche Sparkasse zum Erhalt und Lebendigkeit der örtlichen Zentren beitragen soll und diese Leistungen dann entsprechend vergüten.

Kontakt:
Dorothea Schäfer
dschaefer@diw.de