



Wortprotokoll der 105. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 28. Oktober 2020, 14:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Katja Hessel, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 4

a) 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)

BT-Drucksache 19/22786

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

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

BT-Drucksache 19/11943

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz



Teilnehmende Sachverständige:

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Röseler, Raimund

BVI Bundesverband Investment und Asset Management e.V.

Schulze, Kai

Steffen, Peggy (Teilnahme per Videokonferenz)

Deutsche Bundesbank

Wuermeling, Prof. Dr. Joachim

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Hofmann, Gerhard (BVR)

Allerkamp, Dr. Jürgen (IBB) (Teilnahme per Videokonferenz)

Christmann, Dr. Hagen (VÖB) (Teilnahme per Videokonferenz)

Wittschorek, Maren (DSGV) (Teilnahme per Videokonferenz)

Zettler, Hilmar (BDB) (Teilnahme per Videokonferenz)

Finance Watch

Stiefmüller, Christian M. (Teilnahme per Videokonferenz)

Mattil, Peter (Teilnahme per Videokonferenz)

Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht

Schäfer, Prof. Dr. Dorothea

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

UmweltBank AG

Koppmann, Jürgen



Teilnehmende Mitglieder des Ausschusses an der Präsenzsitzung

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Müller, Sepp Tebroke, Dr. Hermann-Josef	
SPD	Binding (Heidelberg), Lothar Daldrup, Bernhard	
AfD	Hollnagel, Dr. Bruno	
FDP	Herbrand, Markus	
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Paus, Lisa	

Übrige Mitglieder waren per Telefonkonferenz zugeschaltet.



Beginn der Sitzung: 14:02 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

a) 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)

BT-Drucksache 19/22786

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, Jens Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

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

BT-Drucksache 19/11943

Vorsitzende **Katja Hessel**: Guten Tag meine Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen. Herzlichen Dank, dass Sie der Einladung zu unserer heutigen Anhörung gefolgt sind. Dies gilt auch für die Sachverständigen, die uns per Videokonferenz zugeschaltet sind.

Die heutige Anhörung wird live vom Parlamentsfernsehen übertragen und ist im Anschluss in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar.

Gegenstand der Anhörung sind der 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)“ auf BT-Drucksache 19/22850 sowie der Antrag der Fraktion der AfD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreditwesengesetzes (Gesetz zur Sicherstellung der Verbraucherrechte bei Sparkassennutzung)“ auf BT-Drucksache 19/11943.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße sodann die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses. Für das Bundesministerium der Finanzen begrüße ich Herrn Ministerialrat Dr. Meißner. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunde und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 15:30 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, d.h. die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen. Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird die Redezeit auf einem Monitor hinter mir angezeigt. Nach 4 Minuten und 30 Sekunden ertönt ein Signalton. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden. Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Dann beginnen wir mit der Anhörung. Die erste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Vorsitzende. Ich fange mit einer allgemeinen Frage an, die sich an die Deutsche Kreditwirtschaft und an die UmweltBank richtet. Der vorliegende



Gesetzentwurf verfolgt das Ziel der Proportionalität. Wir haben in der Fraktion darüber diskutiert und sehen im Gesetzentwurf noch Möglichkeiten, dem Proportionalitätsgedanken mehr Geltung zu verschaffen. An welchen Stellen des Gesetzentwurfs sehen Sie noch Möglichkeiten, den Proportionalitätsgedanken aufzunehmen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Hofmann, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielen Dank, Herr Radwan. Das ist eine sehr wichtige Frage, die uns auch umtreibt. Die Bundesregierung ist auf europäischer Ebene sehr erfolgreich für das Prinzip der Proportionalität eingetreten. Hierzu sind insbesondere zwei wesentliche Dinge zu nennen. Das eine ist die Definition einer kleinen Bank mit einer Bilanzsumme bis zu fünf Milliarden Euro. Das andere ist, dass die Vergütungsregelungen auf nationaler Ebene erst ab einer Bilanzsumme von 15 Milliarden Euro anwendbar sind. Dafür ist die Bundesregierung zu loben. Wir sind sehr dankbar.

Zugleich müssen wir feststellen, dass über diese Definitionsfragen hinaus nur sehr wenige proportionale Regelungen im Gesetzentwurf enthalten sind. Ich nehme einmal die Risikoträger in Kreditinstituten als Beispiel. Hier gab es bisher für kleine Institute die Ausnahme, dass sie keine Risikoträger benennen müssen. Dies wird sich durch diesen Gesetzesentwurf ändern, obwohl es hierzu keine veränderte europäische Regelung gibt.

Ein anderer Punkt, der uns beschäftigt, ist die Frage der Organkredite an Aufsichtsräte. Hierzu gibt es neue Regelungen, die den Kreis der Organträger auf volljährige Kinder und Eltern ausweiten und alle Geschäfte eines Aufsichtsrates letztlich unter die Organgeschäftsregelung fallen lassen. Das ist eine signifikante Ausweitung. Ohne jemandem zu nahe treten zu wollen, stellt diese Regelung das Gegenteil von Proportionalität dar. Denn es gibt bei den Sparkassen und Kreditgenossenschaften fast ausschließlich ehrenamtliche Aufsichtsräte. Wenn Sie sich vorstellen, dass alle Geschäfte in diesen Kreis einbezogen werden müssten, hieße das letztlich, dass vor jedem Wertpapiergeschäft ein Beschluss des Aufsichtsgremiums gefasst werden müsste. Es müsste geprüft werden, ob die Konditionen marktgerecht sind. Ich glaube, an dieser Stelle könnte für

mehr Proportionalität gesorgt werden. Unseres Erachtens könnte diese Ausweitung auch unterlassen werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Koppmann von der UmweltBank bekommt die restliche Redezeit.

Sv **Jürgen Koppmann** (UmweltBank AG): Ich kann kurz aus der Sicht einer betroffenen Bank Stellung nehmen. Die UmweltBank ist ein kleines Haus mit einer Bilanzsumme von weniger als fünf Milliarden Euro und mit etwa 250 Mitarbeitern. Zum Thema Proportionalität möchte ich sagen, dass wir diesen Gedanken grundsätzlich richtig finden. In der Praxis hapert es aber häufig an der Umsetzung der Regelungen. Ich will dafür ein Beispiel nennen. Für uns als kleine Bank hat es immer schon eine Herausforderung dargestellt, neue Regulierungen zu erfassen und sie in unsere Prozesse einzubauen. Für uns wäre es viel hilfreicher, wenn wir von einzelnen neuen Regelungen komplett ausgenommen würden. Denn wenn wir neue Regelungen in einer vereinfachten Form umsetzen müssen, bedeutet dies für uns letztlich nur eine Scheinerleichterung.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage für die SPD-Fraktion stellt der Kollege Daldrup.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Ich möchte zunächst eine Frage stellen, die eine Gesamtwürdigung dieses Risikoreduzierungsgesetzes impliziert. Die Frage geht an Frau Dr. Schäfer. Stärkt dieses Gesetz Ihrer Meinung nach durch die darin enthaltenen Kapital- und Liquiditätsanforderungen tatsächlich die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors in Stresssituationen? Wird durch die Anforderung des Haltens von Eigenkapital und Bail-In-Instrumenten die Abwicklungsfähigkeit von Banken verbessert? Könnten Sie das Gesetz einer generellen Würdigung unterziehen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Schäfer, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Prof. Dr. Dorothea Schäfer** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Vielen Dank für die Frage. Die verbindliche Regelung der Verschuldungsquote und der strukturellen Liquiditätsquote ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer höheren Stabilität des Bankensystems. Zudem wird mit der Einführung eines Puffers für global systemrelevante Banken nachvollzogen, dass ein hoher Verschuldungshebel bei gleichzeitig hoher Eigenmittelquote



ein Problem darstellt, das besonders bei global tätigen Banken ausgeprägt ist. Positiv zu bewerten ist auch, dass die Banken einer Ausschüttungsbeschränkung unterliegen und einen Kapitalerhaltungsplan brauchen, wenn sie den Puffer nicht erfüllen können.

Mit der nunmehr bindenden strukturellen Liquiditätsquote wird das Problem angegangen, dass insbesondere international tätige Großbanken der Gefahr eines „Bank Runs“ durch Kurzfrist-Investierende ausgesetzt sind, wenn diese das Vertrauen verlieren und ihre kurzfristigen Kredite nicht mehr überrollen. Diese Gefahr ist durch die strukturelle Liquiditätsquote in Verbindung mit der Liquiditätsdeckungsquote eingeschränkt worden, wenn auch nicht ganz gebannt. Das ist sicherlich positiv und stärkt auch das Vertrauen in die jeweilige Bank und in das Bankensystem.

Mit dem Gesetzentwurf wird im Abwicklungsrecht für große Geschäftsbanken eine Mindestgläubigerbeteiligung von acht Prozent der Gesamtverbindlichkeiten eingeführt. Erst wenn diese Höhe erreicht ist, kann der Abwicklungsfonds zum Tragen der darüber hinausgehenden Verluste herangezogen werden. Zudem wird eine neue Forderungskategorie der sogenannten „non-preferred senior“ Instrumente eingeführt. Diese absorbieren Verluste, die noch vorhanden sind, wenn Kernkapital, Ergänzungskapital und unbesicherte nachrangige Verbindlichkeiten bereits aufgebraucht sind. Diese Änderungen werden mit Sicherheit den Bail-In Mechanismus stärken.

Allerdings bleibt nach wie vor unsicher, 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 nämlich zum großen Teil auch von anderen Banken gehalten. Das heißt, die Bail-In Instrumente der gefährdeten Bank sind unter Umständen die Aktiva einer anderen Bank, die dann eine sofortige Abschreibung ihrer Investitionen oder den Wertverlust ihrer Beteiligung verkraften muss. Eine geordnete Gläubigerbeteiligung von acht Milliarden Euro ist für die kleinsten der großen Geschäftsbanken mit einer Bilanzsumme von 100 Milliarden Euro vorstellbar. Bei einer abzuwickelnden Bank mit einer Bilanzsumme von 1 000 Milliarden Euro wären für die

Gläubigerbeteiligung schon 80 Milliarden Euro notwendig. Hier ist eine geordnete Gläubigerbeteiligung ohne Systemgefährdung nur schwer vorstellbar.

Trotz dieser Vorbehalte würde ich sagen, dass die Abwicklungsfähigkeit der Banken durch diese neuen Anforderungen verbessert wird.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Prof. Dr. Schäfer. Die nächste Frage stellt für die AfD-Fraktion Herr Dr. Hollnagel.

Abg. **Dr. Bruno Hollnagel** (AfD): Meine Frage richtet sich an die Deutsche Bundesbank und an die Deutsche Kreditwirtschaft. Die von den Banken eingegangenen Risiken sind im Wesentlichen von ihren Geschäftsmodellen abhängig. Mit Kennzahlen wird versucht, diese Risiken zu erfassen und zu bewerten. Die Frage ist, ob die erhobenen Kennzahlen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle tatsächlich angemessen widerspiegeln oder andere Wege gefunden werden müssen, um einen sachgerechten Hinweis auf Risiken zu erhalten. Wenn ja, was schlagen Sie vor?

Meine zweite Frage ist, ob es aus Gründen der Systemrelevanz sinnvoll wäre, ein Trennbankensystem einzuführen, bei dem insbesondere der Zahlungsverkehr von anderen Geschäftsmodellen getrennt wird? Wenn ja, welche Vorschläge hätten Sie dazu?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Wuermeling, Deutsche Bundesbank.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank für die Einladung zu der heutigen Anhörung. Die Frage des Abgeordneten reicht weit über den Beratungsgegenstand hinaus. Sie ist aber absolut berechtigt.

Ich kann dazu nur sagen, dass die gesamten Reformanstrengungen der Bankenaufsicht in den letzten 30 Jahren genau dieses Ziel gehabt haben, nämlich die spezifischen Risiken eines bestimmten Kreditinstitutes in den entsprechenden Eigenkapitalforderungen abzubilden. Dazu ist eine umfassende Systematik entwickelt worden, die auch notwendig ist, weil die Geschäftsmodelle so heterogen sind. Es sind verschiedene Anforderungen in verschiedenen Bereichen festgelegt worden. Dazu zählen die Eigenkapitalanforderungen als solches, die Eigenkapitalanforderungen, die sich auf das spezifische



Risiko einer Bank beziehen, und die Offenlegungspflichten.

Die Deutsche Bundesbank hat sich bei diesen Prozessen an der Meinungsbildung beteiligt. Wir waren im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, in vielen Beratungsgremien und auch in vielen Sitzungen des Finanzausschusses. Die Deutsche Bundesbank hat sich immer für eine risikoorientierte Festsetzung von Eigenkapitalanforderungen eingesetzt. Diese Position war angesichts der globalen Diskussion nicht immer leicht aufrechtzuerhalten, da es immer auch Vertreter gab, die sich für die Festlegung einer pauschalen Eigenkapitalanforderung für alle eingesetzt haben. Von diesen wurde angeführt, dass man dieser Risikobeurteilung nicht so richtig traue, weshalb pauschale Eigenkapitalanforderungen unabhängig vom Geschäftsmodell die richtige Lösung seien.

Dieser Meinung haben wir uns nie angeschlossen. Wir haben uns vielmehr dafür eingesetzt, dass die Banken auf der Grundlage ihrer eigenen historischen Erfahrungen mit ihrem Geschäftsmodell die Risiken berechnen können, beispielsweise in Form von internen Modellen.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass das heutige, sehr ausdifferenzierte und teilweise überkomplexe System nichts anderes als der Versuch ist, eine risikogerechte Festlegung von aufsichtlichen Anforderungen zu ermöglichen. Ich bin der Meinung, dass das im Großen und Ganzen auch gelingt.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Wuermeling. Der zweite Teil der Frage geht an Herrn Hoffman, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Wir führen selber eine Risikoanalyse für unsere Banken im Rahmen unserer Sicherungseinrichtung durch. Die Risikoanalyse besteht immer aus einer Kombination von quantitativen und qualitativen Elementen. Man würde nie allein auf Modelle oder Kennzahlen setzen. Dies macht aus unserer Sicht überhaupt keinen Sinn. Es muss immer auch die qualitative Seite berücksichtigt werden.

Zudem ändern sich die Risiken im Zeitablauf. Nehmen Sie nur die COVID-19-Krise. Wer hätte daran gedacht, dass jetzt speziell Branchen untersucht

werden müssen, die von COVID-19 stärker betroffen sind. Das ist ein ganz aktuelles Thema, das wir aufgreifen. Das machen wir situationsabhängig. Damit sind wir in den letzten 85 Jahren sehr gut gefahren.

Zum zweiten Teil der Frage, ob man den Zahlungsverkehr abtrennen sollte. Ich glaube, dass sollte man nicht tun. Der Zahlungsverkehr in Deutschland ist nach meiner Einschätzung effizient, sicher und er funktioniert gut. Ich sehe keinen Anlass dafür, den Zahlungsverkehr jetzt abzutrennen. Ich denke auch, dass es einen so engen Zusammenhang mit dem Girokonto gibt, dass eine Trennung sehr schwierig ist.

In der Vergangenheit ist oft eine Trennung zwischen dem Wertpapiergeschäft und dem einlagenbezogenen Bankgeschäft diskutiert worden. Auch dieser Vorschlag hat sich nicht durchgesetzt.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Hofmann. Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft. Sie betrifft die Einlagensicherung, die auch explizit im Risikoreduierungsgesetz aufgegriffen wird. Wie ist Ihre Meinung zur geplanten Änderung vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verwerfungen durch die Corona-Krise? Sehen Sie überhaupt einen Handlungsbedarf? Könnten Sie bitte speziell mit Blick auf die Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH (EdÖ) Auskunft dazu geben, in welcher Zeitschiene eine Zusammenlegung oder Abwicklung einer Einlagensicherung in Deutschland möglich wäre?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Hofmann, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Wir haben im Rahmen unserer Arbeitsteilung vereinbart, dass ein Vertreter des Bundesverbandes der öffentlichen Banken hierzu Stellung nimmt.

Sv **Dr. Hagen Christmann** (Bundesverband der öffentlichen Banken): Vielen Dank für diese wichtige Frage. Wir von der EdÖ sind der Überzeugung, dass die Änderung des Einlagensicherungsgesetzes zur Unzeit kommt. Wir haben derzeit drei große Herausforderungen zu stemmen: die COVID-19-



Krise, den notwendigen Umbau der Wirtschaft zur Abwendung der Klimakrise und eine nie zuvor dagewesene gesellschaftliche Unsicherheit. Wir sehen daher keinen Grund, mit irgendwelchen Maßnahmen das Vertrauen der Anleger in die Einlagensicherungssysteme auch nur ansatzweise in Frage zu stellen.

Wir haben die besondere Situation, dass dieses sensible Thema der Einlagensicherung bei den Einlegern immer schon dann auf Verunsicherung stößt, wenn wir nur die Standardinformationen versenden, die wir jedes Jahr versenden müssen. Darin steht sinngemäß, dass man sich entspannt zurücklehnen könne, da sich nichts ändert und die Einlagen sicher sind. Trotzdem erhalten wir zahlreiche Anfragen.

Wenn wir im jetzigen Kontext an den Regelungen der Einlagensicherung „herumschrauben“ – sei es auch aus noch so noblen Motiven – und damit Millionen von Kunden adressieren müssen, dann resultiert daraus ein gehöriger Informationsbedarf, der nicht in diese Zeit passt.

Wir haben darüber hinaus einen europäischen Rahmen, der viele Fragen offen lässt. Wir erwarten die Revision der EU-Einlagenrichtlinie im Jahr 2021. Es gibt immer noch keine klare Richtung, wohin die Bankenunion geht. Das Thema der Europäischen Einlagensicherung (EDIS) steht im Raum, und in diesem Zusammenhang ist es nach wie vor nicht gesichert, dass die Leistungen der deutschen Sparer vor einer Vergemeinschaftung sicher sind. Ich denke, dass wir vor diesem Hintergrund keine Signale setzen sollten, die in Brüssel missverstanden werden könnten, und zwar als eine Abkehr von der bisherigen klaren Position der Bundesregierung. Das ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit.

Zu Ihrer Frage, ob es von Seiten der EdÖ einen akuten Handlungsbedarf gibt: Nein, den gibt es nicht. Zweifel an der Leistungsfähigkeit unserer Entschädigungseinrichtung sind völlig unbegründet. Wir mögen zwar ein paar Institute im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens, über das wir heute diskutieren, verloren haben. Das ist aber auch richtig so und wirkt sich auf die Leistungsfähigkeit überhaupt nicht aus. Wir sind mit den verbleibenden fünf Instituten genauso leistungsfähig wie vorher. Dies aus einem einfachen Grund: Die Beiträge ermitteln sich vereinfacht aus dem Einlagevolumen

und dem Risikoprofil eines Instituts. Der Grund, warum wir hier über das Risikoreduzierungsgesetz und die Proportionalität sprechen, ist, dass es Institute mit extrem geringen Risiken gibt. Dazu gehören die Förderbanken. Aufgrund ihres risikoarmen Geschäftsmodells und der staatlichen Garantien im Hintergrund ist der Beitrag, den sie zu leisten haben, nahe Null. Der Beitrag aufgrund ihres Einlagevolumens hat eine ähnliche Höhe – mehr darf ich dazu nicht sagen.

Mit anderen Worten: Wir stehen genauso gut da wie vorher und haben keinen Anlass zu handeln. Wir haben dies auch im Rahmen des Stresstests nachgewiesen, den wir entlang der Leitlinien der European Banking Authority (EBA) durchzuführen hatten. Wir sind wirtschaftlich ordentlich aufgestellt und erfüllen unsere gesetzlichen Verpflichtungen.

Deswegen wäre hier mein klares Votum, dieses Thema zurückzustellen. Es mag politische Motive und Gründe geben, die EdÖ infrage zu stellen, aber zwingende Gründe gibt es hier nicht.

Zu Ihrer Frage bezüglich der Zeitschiene: Es gibt hochkomplexe Fragestellungen, die zu klären sind. Das Thema sollte erst angegangen werden, wenn die offenen Fragen geklärt sind.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Dr. Christmann. Die nächste Frage stellt für die FDP-Fraktion der Kollege Herbrand.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Auch meine Frage richtet sich an die Deutsche Kreditwirtschaft, an Herrn Hofmann. Ich möchte auf die Eigenmittelpflicht eingehen. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Risikoreduzierungs-gesetz sieht eine Erfüllung der Eigenmittelpflicht durch hartes Kernkapital vor. Was halten Sie davon, die Eigenmittelpflicht mit hartem Kernkapital auszustatten? Inwiefern ist die einzelne Genossenschaft vor Ort davon betroffen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Hofmann, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Das ist in der Tat eine sehr gute Frage. Die Eigenmittelzielkennziffer wird auf der Aufsichtsebene der Europäischen Zentralbank (EZB) auch als Säule-2-Empfehlung (Pillar 2 Guidance – P2G) bezeichnet. Es gibt also einen Eigenkapitalzuschlag



und eine Eigenmittelempfehlung, die sogenannte Eigenmittelzielkennziffer, die üblicherweise mit Eigenmitteln zu unterlegen ist, nicht mit hartem Kernkapital. Das ist ein großer qualitativer Unterschied, der mit diesem Gesetzentwurf eingeführt werden soll. Dazu sollen die Anforderungen an die Qualität des Kapitals wesentlich höher angesetzt werden, als es nach den europarechtlichen Vorgaben notwendig wäre. Es gibt nämlich keine entsprechende europäische Vorgabe. Auch in verschiedenen anderen Ländern wird dies nicht gemacht. Uns ist bekannt, dass Großbritannien, Österreich und Italien die europäische Gesetzgebung hier eins-zu-eins umsetzen, und nicht durch ein Gold-Plating ersetzen. Insofern wäre die vorgesehene Regelung ein echtes Gold-Plating.

Natürlich kann man sagen, dass die Genossenschaftsbanken und Sparkassen typischerweise gut mit Eigenkapital ausgestattet sind und auch einen hohen Anteil an Kernkapital haben. Aber die jetzige Krise und die daraus folgenden Wirkungen, also Basel III, Basel IV und andere Dinge, bedeuten immer auch, dass Eigenkapital ein sehr knappes Gut bleibt. Deswegen würden wir sagen, dass es einen eindeutigen Wettbewerbsnachteil für die deutschen Institute darstellte, wenn sie diese qualitative Anforderung umsetzen müssten, die weit über die europäischen Vorgaben hinausgeht.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Dann stelle ich noch eine Frage zum Gold-Plating. Ich bleibe bei der Deutschen Kreditwirtschaft. Der vorliegende Gesetzentwurf des Risikoreduzierungsgesetzes dient insbesondere der Umsetzung europäischer Vorgaben. Sind Sie der Meinung, dass der Entwurf zu Lasten der deutschen Kreditinstitute über die europäischen Vorgaben hinausgeht? Falls dies zutreffen sollte, haben Sie sicherlich auch Beispiele dafür.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage geht an Herrn Hofmann von der Deutschen Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): In der Tat geht der Gesetzentwurf über die europäischen Vorgaben hinaus. Die Deutsche Kreditwirtschaft hat es als Gold-Plating bezeichnet. Trotzdem möchte ich sagen, dass die Bundesregierung den Gedanken der Proportionalität gut in Brüssel umgesetzt hat.

Die Beispiele liegen auf der Hand. Das ist zum einen die Eigenmittelzielkennziffer, zu der wir eine strengere Regelung haben. Zweitens kommt es bei

einer Regelung zu den Organkrediten, die ich schon erwähnt habe, zu einer signifikanten Ausweitung. Drittens betrifft es die Mindestgröße von 50 000 Euro für Eigenkapitalinstrumente, sogenannte AT1 und Ergänzungskapital.

Letzteres trifft Genossenschaftsbanken unmittelbar. Stellen Sie sich nur eine nachrangige Verbindlichkeit, ein Tier 2-Eigenkapitalelement vor, das heute als Eigenkapital gilt und seit jeher unter Einhaltung der notwendigen Risikoaufklärung auch an Privatkunden verkauft worden ist. Dies wäre zukünftig für die Masse der Kunden überhaupt nicht mehr möglich. Hier muss man konsistent bleiben. Zum einen haben wir auch im Unternehmenssektor Mezzanine-Kapital, welches unter Hinweis auf die Funktionsweise und bei entsprechender Risikoaufklärung grundsätzlich an jeden Kunden verkauft werden kann. Zum anderen gibt es auch bei Aktien keine Mindeststückelung. Daher ist es unberechtigt, dieses Eigenkapitalinstrument so zu brandmarken, hervorzuheben und als besonders riskant einzustufen. Das wäre ein weiteres Beispiel dafür, wie man es nicht machen sollte.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Hofmann. Die nächste Frage stellt für die Fraktion DIE LINKE. der Kollege Cezanne.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Meine Frage geht an Herrn Rechtsanwalt Peter Mattil. Könnten Sie etwas aus verbraucherschutzrechtlicher Sicht zu der schon angesprochenen neu eingeführten Mindeststückelung in Höhe von 50 000 Euro bei nachrangigen Verbindlichkeiten sagen? Sehen Sie aus Sicht des Verbraucherschutzes noch weiteren Bedarf, dass bestimmte für Kleinanleger riskante Assets möglicherweise gar nicht erst in deren Depots gelangen sollten?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Mattil, der jetzt das Wort hat.

Sv **Peter Mattil** (Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht): Bei den nachrangigen Anleihen geht es mir nicht nur um die Stückelung, mit der Privatanleger geschützt werden sollen. Für mich geht es vorrangig um den Aspekt, dass Nachrangprodukte generell eine Zumutung für Privatanleger sind. Sie müssen sich vorstellen, dass in einer Insolvenz der Nachranggläubiger nur etwas bekommt, wenn zuvor alle anderen Gläubiger bedient worden sind. In der Praxis sieht der Nachranggläubiger kein Geld. Dies gilt auch im Fall einer Liquidation. Ich



habe sogar erlebt, dass ein Emittent die Zahlung verweigern kann, auch wenn keine Insolvenz oder Krise vorliegt. Dazu habe ich Klauseln gesehen, in denen stand: „Wir zahlen nicht, weil das unsere Liquidität belasten könnte.“. Das sind willkürliche Klauseln.

Der Privatanleger muss vor Nachrangprodukten geschützt werden. Diese Produkte sind zu riskant und daher für Privatanleger nicht geeignet. Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn Privatanleger Anleihen kaufen. Diese sollten aber nicht nachrangig sein. Das ist einfach kein Produkt für einen Privatanleger.

Wenn dennoch eine Stückelung eingeführt werden sollte, bin ich der Meinung, dass eine Stückelung in Höhe von 50 000 Euro zu niedrig angesetzt ist. Schauen Sie sich mal das Beispiel P&R Container an. Das war ein großer Skandal für viele Tausend Kleinanleger. Dort lag der durchschnittliche Anlagebetrag schon bei 60 000 Euro. Ich halte es daher für notwendig, die Stückelung eher bei 200 000 Euro anzusetzen, um die professionellen oder die erfahrenen Kunden anzusprechen. Anlagebeträge von 50 000 Euro sprechen meiner Meinung nach auch Kleinanleger ohne Erfahrung an.

Generell sind mir Produkte mit einem „Willkür-Element“ suspekt. Das sehen wir oft bei Zertifikaten. Ich habe ein Beispiel für eine Klausel: Eine Bank hatte die Rückzahlung einer 100 Millionen Euro-Anleihe mit der Begründung verweigert, in einer Klausel stünde, dass sie bei einer Marktstörung nicht bezahlen müssen. Diese Marktstörung bestand darin, dass irgendein Manager von irgendeinem Fonds gekündigt hatte. Mehr war nicht passiert, und dies nicht einmal in Zeiten der Finanzkrise. Diese Kleinigkeit genügte nach der Klausel schon für die Annahme einer so genannten Marktstörung. Das sind für mich Willkürklauseln, die für den Anleger weder kontrollierbar noch berechenbar sind. Diese Klauseln müssen dringend auf den Prüfstand, weil sie zu einseitig und willkürlich sind. Der Privatanleger geht hier oft leer aus.

Zusammengefasst meine ich, dass nachrangige Produkte im Wertpapier- und Vermögensanlagebereich für Privatanleger nicht geeignet sind und nicht erlaubt sein sollten. Die Privatanleger sollen alle Produkte kaufen dürfen, aber ohne Nachrangklauseln.

Wenn wir eine Stückelung zum Schutz einführen, sollte diese wesentlich höher als bei 50 000 Euro angesetzt werden. Danke

Vorsitzende **Katja Hessel**: Wir machen weiter mit Herrn Binding, der die nächste Frage für die SPD-Fraktion stellt.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich habe eine Frage an die Deutsche Bundesbank, an Herrn Prof. Dr. Wuermeling. Ich beziehe mich auf die Eigenmittelempfehlung und das Stichwort hartes Eigenkapital. Die Frage ist, welche Gründe dafür sprechen, diese Empfehlung mit hartem Eigenkapital zu unterlegen, und ob sich damit viel gegenüber den gegenwärtigen Verhältnissen ändert. Es gibt eine institutsindividuelle Eigenmittelempfehlung durch die nationale Aufsichtsbehörde. Ändert sich jetzt Wesentliches für die Bank? Wird dadurch die Möglichkeit beschränkt, Kredite auszureichen? Beschränken diese Regeln das Geschäftsmodell der Banken?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wuermeling, Deutsche Bundesbank.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): Wir haben die Argumentation der Deutschen Kreditwirtschaft dazu schon gehört. Es ist in der Tat gängige Praxis, auch die Eigenmittelempfehlung mit hartem Kernkapital zu unterlegen. Es gibt auch entsprechende EBA-Leitlinien, die das vorgeben. Das ist die formale Seite.

Es gibt aber auch eine inhaltliche Seite. Die Eigenmittelempfehlung ist nämlich ein Puffer. Gerade in der jetzigen Situation haben wir als europäische Bankenaufsicht, aber auch als nationale Bankenaufsicht zusammen mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), den Banken gestattet, diesen Puffer zu nutzen. Das heißt, dieser Puffer muss nicht im vollen Umfang vorgehalten werden, damit die Kreditvergabefähigkeit der Banken weiter erhalten bleibt.

Diesen Puffer können Sie aber nur dann nutzen, wenn dieses Kapital auch zur Verfügung steht. Das ist bei Eigenkapital zu jedem Zeitpunkt in vollem Umfang der Fall. Bei anderen Instrumenten, insbesondere AT1-Instrumenten und Tier2-Instrumenten, stehen die Mittel aber nicht ohne weiteres zur Verfügung, sondern es sind Mittel, die von den jeweiligen Käufern dieser Produkte abgerufen werden können.



Dies erfolgt aber auch nicht unbeschränkt und willkürlich, sondern es sind bestimmte Voraussetzungen in den Anlagebestimmungen vorgesehen, die es ermöglichen, dieses Kapital abzurufen. Das ist bei den AT1-Instrumenten zu einem Zeitpunkt der Fall, zu dem die harten Eigenkapitalanforderungen zu einem bestimmten Zeitpunkt unterschritten werden. Bei den Tier2-Instrumenten ist es erst dann der Fall, wenn das Institut abgewickelt wird. Das heißt, die Abrufmöglichkeit besteht überhaupt nicht in der Situation, in der diese Puffer genutzt werden müssen. Deswegen halten wir die Unterlegung mit hartem Eigenkapital für eine sinnvolle Regel.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Die Aufsicht hat bisher gewisse Spielräume, mit den Vorsorgereserven gemäß § 340f Handelsgesetzbuch (HGB) umzugehen. Wenn die Vorsorgereserven in einen Sonderposten gemäß § 340g HGB umgewandelt werden, vermindert sich dann die Möglichkeit des Institutes, Kredite zu begeben?

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): Nein. Die Vorsorgereserven in § 340f HGB gehören nicht mehr zum Eigenkapital. Das heißt, diese Mittel können nicht verwendet werden, um die Eigenkapitalanforderungen für die Kreditvergabe zu erfüllen. Aber es ist den Instituten jederzeit möglich, diese Reserven in offene Reserven umzuwandeln, die dann als volles Eigenkapital gelten. Davon wird auch umfassend Gebrauch gemacht.

Im Hinblick auf die Frage der Eigenmittelempfehlungen haben die Banken jederzeit die Möglichkeit, die Reserven im Sinne von § 340f HGB als Eigenkapital auszuweisen, indem sie diese in Reserven gemäß § 340g HGB umwandeln. Daneben hat sich eine flexible aufsichtliche Praxis entwickelt, wenn es zu einer vorübergehenden Unterschreitung von diesen Eigenmittelempfehlungen kommt. Dann wird für einen Übergangszeitraum die Möglichkeit eingeräumt, diese Eigenmittelempfehlung mit den Vorsorgereserven gemäß § 340f HGB zu unterlegen. Allerdings soll dies nicht dauerhaft erfolgen. Diese vorübergehende Tolerierung ist wichtig, um insbesondere in Zeiten von Volatilität genau das zu erhalten, was Ihnen wichtig ist, nämlich die Kreditvergabefähigkeit.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank für die Antwort. Ich hätte nämlich ansonsten noch gefragt, ob dies dauerhaft möglich ist.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Dann darf jetzt Frau Kollegin Paus die nächste Frage für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellen.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Hallo Herr Stiefmüller, meine Frage an Sie lautet: Sind die im Gesetz vorgeschlagenen Maßnahmen Ihrer Einschätzung nach geeignet und ausreichend, um die beiden Hauptziele dieses Gesetzes, nämlich die Risikoreduzierung und die Stärkung der Proportionalität im Bankensektor, tatsächlich zu erfüllen? Welche zusätzlichen Maßnahmen schlagen Sie vor, um diese Ziele zu erfüllen? Wo sehen Sie weiterhin Schwachstellen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Stiefmüller von Finance Watch, Sie haben das Wort.

Sv **Christian M. Stiefmüller** (Finance Watch): Vielen Dank. Zunächst ist es wichtig, sich hier den Rahmen ins Bewusstsein zu rufen. Das Risikoreduzierungsgesetz setzt die europarechtlichen Vorgaben um, die zum Teil bereits durch die Verordnung (EU) 2019/876 (CRR II) direkt wirksam geworden sind. Das heißt, vom Risikoreduzierungsgesetz werden im Wesentlichen die umsetzungsbedürftigen Richtlinien erfasst, nämlich die CRD V und die BRRD II. Dieses EU-Bankenpaket, das im Prinzip auf dem Basel III-Abschluss des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht basiert, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es stellt aber nicht den Endpunkt, sondern nur einen Durchgangspunkt dar.

Das Risikoreduzierungsgesetz und das Bankenpaket versuchen im Wesentlichen, die Lehren aus der Finanzkrise von 2008 zu ziehen. Die Finanzkrise hat uns vor Augen geführt, dass Verluste bei Banken in der Höhe von zwei bis vier Prozent der ungewichteten Aktiva auftreten können, in Einzelfällen sogar bis zehn Prozent der ungewichteten Aktiva. Dieser Herausforderung musste man sich im Rahmen des Baseler Prozesses stellen.

Die in der Lehre oder auch von verschiedenen Praktikern geforderte Anpassung der Eigenkapitalerfordernisse, um diese entstandenen Verluste in vollem Umfang mit Eigenkapital abzudecken, sind im Baseler Prozess nicht aufgenommen worden. Stattdessen hat man sich, wie schon von Frau Prof. Dr. Schäfer erwähnt, für den Prozess der Sanierung



und Abwicklung sowie der Gläubigerbeteiligung entschieden.

Diese Grundsatzentscheidung wirft per se wieder Probleme auf und löst die Aufgabenstellung nach der Finanzkrise nicht vollständig. Demzufolge kann diese Aufgabenstellung auch nicht durch das Risikoreduzierungsgesetz vollständig gelöst werden.

Die Vorgaben von Basel III, die im Bankenpaket enthalten und auch für die Umsetzung durch die Bundesregierung vorgegeben sind, sehen eine risikoneutrale Verschuldungsquote von mindestens drei Prozent der ungewichteten Aktiva mit verschiedenen Aufschlägen für systemrelevante Institute von bis zu 1,75 Prozent vor. Das Paket sieht eine Gesamtquote an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten („MREL“) von maximal 6,75 Prozent der ungewichteten Aktiva vor. Damit liegen sie jedoch deutlich unter dem angesichts der historischen Präzedenzfälle als angemessen zu erachtenden Niveau. Daher besteht nach wie vor ein erhebliches Restrisiko für die öffentliche Hand.

Außerdem ist der Weg über die Gläubigerbeteiligung mit der Prämisse verbunden, dass die Banken, die diesem Sanierungs- und Abwicklungsverfahren unterliegen, auch abwicklungsfähig sind. Dazu ist erforderlich, dass sie über die notwendigen Mittel verfügen und auch strukturell abwicklungsfähig sind.

Die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (BRRD) in der EU sind wenig ermutigend: Von vier potenziellen Anwendungsfällen in Italien, einem in Spanien und einem in Deutschland wurde nur ein Institut, Banco Popular Español, nach dem im BRRD vorgesehenen Verfahren abgewickelt.

Aus unserer Perspektive ist es daher wichtig, weiterhin die Eigenkapitalerfordernisse und insbesondere die zusätzlichen Kapitalkomponenten zu stärken, wie etwa das Pillar 2-Kapital. Zum Thema der Proportionalität würde ich noch gerne später Stellung nehmen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Dr. Tebroke.

Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Ich möchte den Fokus auf die Förderbanken richten.

Meine Fragen richten sich an die Deutsche Kreditwirtschaft, an Herrn Hofmann, und an die Deutsche Bundesbank, Herrn Prof. Dr. Wuermeling. Mich interessiert Ihre Einschätzung zur geplanten Änderung des Aufsichtsregimes für die Förderbanken.

Herr Hofmann, vielleicht können Sie erläutern, wie die darüber hinausgehenden Forderungen zu begründen sind, dass Förderbanken nicht mehr als bedeutende oder systemrelevante Institute eingestuft und bei der Institutsvergütungsverordnung (IVV) oder bei den Offenlegungspflichten ausgenommen werden sollen? Vielleicht können Sie, Herr Prof. Dr. Wuermeling, sich dann möglicherweise anders positionieren.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Hofmann, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Wir halten diese Schritte für sehr nachvollziehbar und gut begründet, die Förderbanken genauso wie große private Institute wie etwa die Deutsche Bank, die Commerzbank oder die DZ Bank zu überwachen. Die bisherige Behandlung war aus unserer Sicht von Anfang an nicht sachgerecht, da der Staat mit diesen Förderbanken natürlich auch bestimmte Ziele erreichen will. Das heißt, es gibt möglicherweise Konfliktfelder zwischen den staatlichen Zielen und der Bankenaufsicht. Zudem haben die Förderbanken weiterhin vollständig die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung des Staates. Sie sind keine Landesbanken, sondern Förderinstitute. Von daher denke ich, dass dies ein Schritt in die richtige Richtung ist.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Der zweite Teil der Frage geht an die Deutsche Bundesbank, Herr Professor Dr. Wuermeling.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): In der Tat sehen wir weiterhin die Notwendigkeit, die Förderbanken einem vergleichbaren aufsichtlichen Niveau wie bei anderen Banken zu unterwerfen. Man sollte nicht die Vorstellung haben, dass die Förderbanken nur ein marginaler Teil des deutschen Bankensystems sind. Wenn man die Bilanzsumme betrachtet, machen die 14 Förderbanken ungefähr ein Zehntel des deutschen Bankensystems aus. Unter Einbeziehung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich die Bilanzsumme auf etwa eine Billion Euro.



Das Geschäft der Förderbanken ist keineswegs risikofrei. Denn es handelt sich bis auf bestimmte kleinere Förderbanken keineswegs nur um die Durchleitung von staatlichen Fördermitteln. Das Geschäft umfasst zum Teil sehr große und erhebliche Aktivitäten an den Kapitalmärkten, die von den Förderbanken ausgeführt werden, und zwar mit einer klaren Gewinnerzielungsabsicht. Insofern sind sie mit den Wettbewerbern in diesem Bereich vergleichbar und sollten auch entsprechend beaufsichtigt werden.

Außerdem übernehmen die Förderbanken, was wir nun gerade in der Corona-Pandemie sehen, Risiken, die eigentlich die Risikotragfähigkeit von privaten Geschäftsbanken übersteigen. Das heißt, es sind Risikoklassen dabei, die weit über das hinausgehen, was wir in anderen Bereichen sehen.

Schließlich sind die Förderbanken sehr aktiv an den internationalen Kapitalmärkten tätig, auf denen sie sich refinanzieren. Sie sind dort zum Teil auch in Fremdwährungen unterwegs. Deswegen halten wir es für gerechtfertigt, das volle Regime des Kreditwesengesetzes (KWG) auch auf die Förderbanken anzuwenden.

Der Verweis von Herrn Hofmann, dass hier staatliche Garantien dahinterstehen, ist natürlich korrekt. Wenn wir uns aber vorstellen, dass eine solche Förderbank auf einmal in Schieflage geraten würde oder ausfiele, dann ist das kein Vorgang, der einfach abgetan werden kann. Es führt zu Störungen in der Funktionalität des Finanzsystems. Es muss gegebenenfalls die Garantie in Anspruch genommen werden, es gibt Rechtsstreitigkeiten, es muss gegebenenfalls abgewickelt werden, die Portfolien müssen übertragen werden. Insofern ist es richtig, dass die Bankenaufsicht darauf achtet, dass Förderbanken genauso stabil wie andere Banken sind.

Ich will aber auch sagen, dass wir in der Aufsichtspraxis mit den Förderbanken sehr gut zurechtkommen. Sie sind im Großen und Ganzen unauffällig, haben eine gute Kapitalausstattung und erfüllen im Wesentlichen die aufsichtlichen Anforderungen.

Was die Einstufung als systemisch relevant angeht, halten wir es für sinnvoll, dass man sich ein Bild davon macht, wie bedeutend bestimmte Förderbanken sind. Auch die Folgen, die daran geknüpft werden, sind aus unserer Sicht gerechtfertigt.

Die Vergütungsregeln sollten aus Gründen des Level-Playing-Fields auch auf Förderbanken angewendet werden.

Was die Offenlegungsvorschriften angeht, sehen wir es allerdings so, dass sich die Käufer von Anleihen von Förderbanken wahrscheinlich die 70 Seiten im Offenlegungsbericht gar nicht anschauen, weil sie sagen, dass sowieso der Staat haftet. Insofern würden wir es als vertretbar ansehen, die Förderbanken von dieser Pflicht auszunehmen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an die BaFin, und zwar zum Thema Proportionalität im Zusammenhang mit der Eigenmittelzielkennziffer. Können Sie sich, Herr Röseler, vor dem Hintergrund der Eigenkapitalhinterlegung bei den regionalen Banken und dem Proportionalitätsgedanken vorstellen, dass eine mit weniger Ergänzungskapital ausgestattete kleine Bank diese harte Eigenmittelzielkennziffer zukünftig nicht mehr erwirtschaften kann? Wäre es also im Hinblick auf den Proportionalitätsgedanken möglich zu sagen, dass kleinere Banken die Eigenmittelzielkennziffer nicht so hinterlegen müssten, wie sie jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist?

Das zweite Thema ist die Einlagensicherung. Vielleicht können Sie zu den Äußerungen des Vertreters der Einlagensicherung Stellung nehmen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Röseler von der BaFin, der uns per Telefon zugeschaltet ist.

Sv **Raimund Röseler** (BaFin): Wir gehen durchaus proportional vor, Herr Müller. Wir erlauben den Banken, die Eigenmittelzielkennziffer zumindest für eine gewisse Zeit zumindest auch mit den Reserven gemäß § 340f HGB zu erfüllen. Wir reden hier mehr über ein symbolisches Problem. Denn es gab letztes Jahr nur 60 Institute von rund 1 400, die die Eigenmittelzielkennziffer nicht erfüllen konnten. Davon haben 18 Institute die Eigenmittelzielkennziffer durch die Reserven gemäß § 340f HGB erfüllt. Wir reden hier also nicht über ein gravierendes Problem.

Ich würde auch keine spezielle Ausnahme für kleinere Institute sehen wollen. Denn die Eigenmittelzielkennziffer dient dazu, künftig mögliche Risiken



abzufedern. Davon sind kleine Institute genauso betroffen wie große Institute.

Zur Einlagensicherung habe ich die Ausführungen des Vertreters der öffentlichen Banken gehört. Die Einlagensicherung ist so etwas wie eine Versicherung. Bei dieser Versicherung gibt es insgesamt fünf Versicherte, von denen einer 98 Prozent der Versicherungsbeiträge bezahlt. Dies stellt kein funktionierendes Versicherungssystem dar. Deswegen sehen wir hier Handlungsbedarf. Die Grundgesamtheit der Institute, die in der EdÖ sind, ist einfach zu gering. Dort gibt es Handlungsbedarf. Vielen Dank.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Wir haben noch zwei Minuten, Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die zweite Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft. Herr Dr. Allerkamp, könnten Sie uns bitte aus der Praxis zum Thema Förderbanken erzählen, was die vorgesehenen Änderungen bei den Organkrediten, der IVV und der zukünftigen Aufsicht bei Ihnen im Haus bedeuten würden?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage geht an Herrn Dr. Allerkamp, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Dr. Jürgen Allerkamp** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ich spreche für die Investitionsbank Berlin (IBB) und heute für die deutschen Förderbanken. In der Tat sind wir mit der Risikoreduzierung grundsätzlich einverstanden, mit Ausnahme von vier Punkten, die ich gerne adressieren möchte. Diese erwachsen aus der spezifischen Natur der deutschen Förderbanken. Der europäische Gesetzgeber hat die Förderbanken von der CRD ausgenommen. Durch das Risikoreduzierungsgesetz besteht nun die Gefahr, dass dies teilweise konterkariert wird.

Als ersten Punkt finden wir die Einstufung als bedeutende oder systemrelevante Institute unpassend. Wir glauben nicht, dass Förderbanken in Schieflage geraten können. Das können sie schon aufgrund des staatlichen Haftungshintergrundes nicht. Daher können sie auch nicht das gesamte Bankensystem in Gefahr bringen. Insbesondere die letzte Bankenkrise 2008/2009 hat gezeigt, dass die Förderbanken stabilisierend gewirkt haben und eigentlich die anderen Banken durch Liquiditätsunterstützungen mitgerettet haben.

Der zweite Punkt betrifft die Anwendung der IVV auf Förderbanken, die wir für unpassend halten.

Ich kann verstehen, dass die IVV eine gute Regelung für Geschäftsbanken ist, insbesondere für solche, bei denen Boni-abhängig vergütete Aktien- oder Derivatehändler davor gewarnt werden sollen, kritische Geschäfte zu tätigen. Solche Tätigkeiten gibt es bei den Förderbanken nicht. Zudem werden die meisten Mitarbeiter aller deutschen Förderbanken nach einer Fixvergütung bezahlt. Es gibt praktisch gar keine Anreize durch eine Vergütungsnorm.

Der dritte Punkt sind die Offenlegungspflichten nach der Säule 2. Die Förderbanken haben eine Eigenkapitalhistorie aufzuweisen und Träger, die sie bestens kennen. Die Eigenkapitalinvestoren schauen ausschließlich auf die staatlichen Haftungsmechanismen, wie ich aus vielen Gesprächen mit Investoren bestätigen kann.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Beim letzten Punkt muss ich Sie leider unterbrechen, weil die Zeit abgelaufen ist. Die nächste Frage stellt für die AfD-Fraktion Herr Brandner.

Abg. **Stephan Brandner** (AfD): Dankeschön. Ich habe drei Fragen zu unserem Gesetzentwurf zur Änderung des Kreditwesengesetzes, davon eine an Frau Prof. Dr. Schäfer und zwei an die Bundesbank.

Zunächst würde mich interessieren, welche Möglichkeiten die Bundesbank sieht, Sparkassen oder andere Kreditinstitute dazu zu bewegen, ihre Filialen im ländlichen Raum nicht mehr zu schließen, sondern möglicherweise dort Filialen zu eröffnen, Dienstleistungen zu erbringen und Bargeld vorzuhalten.

Die zweite Frage an die Bundesbank ist eine Einschätzungsfrage: Sind Sie der Auffassung, dass die flächendeckende Versorgung der Bürger mit Sparkassen – oder Bankdienstleistungen als ein Teil der vom Staat garantierten Daseinsvorsorge anzusehen ist?

Die dritte Frage geht an Frau Prof. Dr. Schäfer: Ist Ihnen bekannt, ob in anderen Staaten in Europa oder weltweit Sparkassenbanken animiert werden, im ländlichen Raum Filialen zu eröffnen oder zumindest nicht zu schließen und Dienstleistungen bereitzuhalten? Dankeschön.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die Frage richtet sich zunächst an die Bundesbank, Herr Prof. Dr. Wuermeling.



Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): Die Zuweisung von Aufgaben an öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie Sparkassen ist – ebenso wie Aufgaben der Daseinsvorsorge – eine Angelegenheit des Gesetzgebers. Diese Frage entzieht sich im Grunde einer aufsichtlichen Beurteilung. Es handelt sich um eine politische Abwägung, ob man solche Zuweisungen für erforderlich hält und ob man ein Marktversagen und deswegen die Notwendigkeit zum Handeln sieht. Die Aufsicht ist wettbewerbsneutral und betrachtet jedes Kreditinstitut ganz unabhängig von seinem Eigentümer und Geschäftsmodell.

Wir sehen bei Betrachtung der Niedrigzinsphase, der Kostenbelastung durch Investitionen und des hohen Wettbewerbsdrucks mit niedrigen Margen, dass schlicht und einfach die Geschäftsmodelle von bestimmten Instituten es nicht mehr ermöglichen, mit ihren Erträgen die Kosten zu erwirtschaften. Jetzt kommen wohlmöglich auch noch Belastungen durch Kreditausfälle hinzu. Deswegen sehen wir es als Aufgabe des Managements von Banken an, das Geschäftsmodell so auszurichten, dass am Ende das Institut profitabel genug ist, um auch Eigenkapital zu bilden. Im Moment treffen die Banken im deutschen Bankenmarkt dazu in der gesamten Breite sehr robuste, entschlossene und zum Teil sehr schmerzhaft Maßnahmen. Das betrifft insbesondere die von Ihnen zurecht angesprochene Ausdünnung des Filialnetzes. Das zeigen auch die vor einigen Monaten veröffentlichten Zahlen der Bundesbank über die Bankstellenentwicklung. Die Institute geben Negativzinsen weiter, erhöhen Gebühren und so weiter. Das machen sie natürlich nicht, weil sie ihre Kunden verprellen wollen oder Kundengruppen, beispielsweise im ländlichen Raum, nicht mehr bedienen wollen, sondern aus der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit heraus.

Als Bankaufseher dringt die Deutsche Bundesbank im Fall des tatsächlichen Nichtaufgehens eines Geschäftsmodells – wenn die Bank also nicht mehr rentabel ist – darauf, dass entsprechende Managemententscheidungen getroffen werden, damit die Bank wieder in die Gewinnzone kommt und eine Schieflage ausgeschlossen wird. Die Thesaurierungsfähigkeit einer Bank muss weiter fortbestehen, um Eigenkapital zu bilden. Inwieweit man diesen wettbewerblichen Prozess dadurch versucht aufzuhalten, den Auswirkungen durch staatliche

Maßnahmen zu begegnen, ist am Ende eine politische Entscheidung.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Für die letzten 40 Sekunden, Frau Prof. Dr. Schäfer.

Sve **Prof. Dr. Dorothea Schäfer** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Mir ist nicht bekannt, dass in anderen Ländern in dieser Frage besondere Maßnahmen seitens der Politik ergriffen werden. Ich sehe natürlich auch, dass eine Bank in einem ländlichen Kleinzentrum durchaus gegen die Verödung dieses Kleinzentrums wirkt. Das wäre dann die Aufgabe des Kreises bzw. des Trägers des Instituts, eine entsprechende Leistung für das Gemeinwohl festzulegen und diese dann der Bank auch zu vergüten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Die nächste Frage stellt für die SPD-Fraktion der Kollege Binding.

Abg. **Lothar Binding** (Heidelberg) (SPD): Ich habe noch eine Frage an Frau Prof. Dr. Schäfer bezogen auf die Mindeststückelung von 50 000 Euro bei nachrangigen MREL-Anleihen. Halten Sie diese Mindeststückelung – vorhin haben wir schon einmal einen Wert von 200 000 Euro gehört – über nachrangige Anleihen hinaus für gerechtfertigt? Ist das eine gute Idee, oder schadet das den Banken? Schadet das der Gewinnung von Ergänzungskapital? Behindert die Mindeststückelung die Finanzierungsmöglichkeiten kleiner Institute? Ist der Vergleich mit Aktien sinnvoll und zulässig in diesem Kontext? Wir haben vorhin gehört, bei Aktien sei keine Mindeststückelung notwendig.

Nehmen wir an, wir würden die Regelung zur Mindeststückelung wieder aufheben. Dann können Kleinanleger Nachranganleihen in einer Stückelung von 1 000 Euro kaufen. Wenn wir eine solche Bank abwickeln wollten – wie es in Italien passiert ist –, gibt es 500 000 Leute, die 1 000 Euro investiert haben, die dann in das Abwicklungsregime geraten würden. Ich denke, dass in einem solchen Fall wie in Italien der Steuerzahler doch wieder herangezogen würde.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Prof. Dr. Schäfer, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Sve **Prof. Dr. Dorothea Schäfer** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Vielen Dank für die Frage. Ich halte die vorgesehene Stückelung für gerechtfertigt und für einen guten Kompromiss



zwischen einer Stückelung von 200 000 Euro und 10 000 Euro. Die Stückelung ist meines Erachtens mit weniger Aufwand verbunden als die zur Wahl stehende Alternative, wonach man eine Stückelung von 10 000 Euro hätte und dann nachprüfen müsste, ob die Gläubigerbeteiligungsinstrumente im jeweiligen Portfolio die Marke von zehn Prozent nicht übersteigen.

Grundsätzlich kennen Kleinanleger Instrumente wie Genussrechte nicht besonders gut. Frühere Insolvenzen, insbesondere die der zum großen Teil durch Genussrechte finanzierten PROKON AG, haben gezeigt, dass den Anlegern ihre Verlustbeteiligung oft nicht bewusst ist. Bei dem Erwerb von Stückelungen von 50 000 Euro wären eine gewisse Erfahrung und die Kenntnis der Risiken bei den Anlegern zu erwarten. Dies würde auch die Durchführbarkeit einer geordneten Gläubigerbeteiligung erhöhen. Ich würde hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten der kleineren Institute und die dadurch resultierende Beeinträchtigung nochmal auf Herrn Prof. Dr. Wuermeling verweisen, der schon ausgeführt hat, dass die Erfüllung der Eigenmittelanforderungen und -empfehlungen eigentlich gar kein so großes Problem darstellt.

In Bezug auf die Bedeutung für kleine Institute: Wenn Anleger ein Kernkapitalbestandteil in kleineren Stückelungen erwerben und die Bank in eine Schieflage geraten würde, wären die Kleinanleger wie in anderen Banken genauso beteiligt. Das kleine Institut würde von einem Ansturm von Kleinanlegern betroffen sein. Die kleinen Banken und der Gläubigerbeteiligungsmechanismus wären diskreditiert. Wahrscheinlich wäre die Gläubigerbeteiligung dann auch gar nicht durchführbar, weil die Öffentlichkeit in einen Aufschrei der Empörung gerät, wenn die hart erarbeiteten Anlagen von Kleinanlegern und deren Alterssicherung bei der Verlustbeteiligung verschwinden würden.

Die vorgesehene Stückelung ist ein gutes Instrument, um Kleinanleger zu schützen. Für das Instrument der Gläubigerbeteiligung (Bail-In) ist es ohnehin gut, wenn möglichst wenige unerfahrene Kleinanleger dabei sind. Insoweit ist das Argument, dass es bei Aktien keine Mindeststückelungen gibt, nicht stichhaltig. In der Regel kennen die Leute Aktien und auch das Verlustpotential, wohingegen sie von Genussrechten und der daraus folgenden Verlustbeteiligung in der Regel nichts gehört haben.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Frau Prof. Dr. Schäfer. Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Was würde das für kleine Banken bedeuten? Die Frage möchte ich gleich an die UmweltBank weitergeben.

An die Deutsche Kreditwirtschaft eine Frage zur Thematik der geplanten Eignungsbewertung der Banken für die Mitglieder der Aufsichtsgremien – Verwaltungsräte und Aufsichtsräte. Ist das bisher gängige Praxis? Ist das eine Erweiterung? Und wie ist es eigentlich unter Compliance-Gesichtspunkten zu bewerten, wenn die Beaufsichtigten zukünftig ein Stück weit strenger darauf schauen sollen, wer sie beaufsichtigt?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage geht zunächst an die UmweltBank, Herr Koppmann, bitte.

Sv **Jürgen Koppmann** (UmweltBank AG): Sie reden immer über kleine Banken, und ich bin ein Vertreter einer solchen. Tatsächlich haben wir etwa ein Viertel unserer Kapitalanforderungen mit solchen AT1 und T2-Anleihen abgedeckt, und die sind bei unseren Privatkunden platziert. Ein Privatkunde, der bei uns eine solche Anleihe kauft, hat in der Regel etwa 10 000 Euro investiert. Unsere Kunden nehmen diese Anleihen sehr gerne, weil sie wissen, dass man mit überschaubarem Risiko noch einen Zins bekommen kann. Wir zahlen derzeit zwei Prozent Zinsen. Das Wort „überschaubar“ meine ich ernst und bin fast ein bisschen entsetzt, dass hier die deutschen Banken mit P&R Containern oder der PROKON AG gleichgesetzt werden. Das ist wirklich eine ganz andere Liga von Unternehmen.

Die Kunden, die bei uns diese Nachranganleihen kaufen, erhalten einen Prospekt nach EU-Prospektverordnung. Dort stehen die Risiken ganz klar drin. Wir belassen es nicht nur bei diesem Prospekt, sondern klären auch in der Werbung über die Risiken solcher Anleihen auf.

Das Argument, die Leute wären zu dumm, um das zu verstehen, kann ich nicht nachvollziehen. Im Gegenteil: Wir erleben sehr aufgeklärte und mündige Kunden, die genau wissen, wo die Risiken stecken. Unsere Kunden möchten zum Beispiel keine Zertifikate, denn diese sind oft sehr komplex. Dagegen ist eine Bankennachranganleihe sehr einfach und transparent. Wenn das Gesetz so käme, wie hier vorgeschlagen, würden wir ein Viertel unserer



Eigenmittel nicht mehr aufbringen können und könnten dann auch nur eine geringere Zahl nachhaltiger Vorhaben finanzieren. Als UmweltBank ist unser Geschäftsmodell die Finanzierung von Windrädern, Solaranlagen oder bezahlbarem Wohnraum. Ich finde die Aussage auch etwas komisch, dass die Leute, die mehr als 50 000 Euro haben, in diesem Bereich noch zukaufen oder zugreifen dürfen und man den Kleinanlagern dieses Renditepotenzial versagt.

Mein Rat an den Deutschen Bundestag wäre, mehr auf die Mündigkeit der Bürger und der Anleger zu vertrauen und auf diese Nachveredelung der EU-Richtlinie ganz klar zu verzichten.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Koppmann. Der zweite Teil der Frage ging an Herrn Hofmann, Deutsche Kreditwirtschaft.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Auch hier haben wir vereinbart, dass Frau Wittschorek vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) Stellung nimmt, wenn Sie da ist. Frau Wittschorek?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Frau Wittschorek?

Sve **Maren Wittschorek** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Ich bin da. Ich habe aber leider die Frage nicht verstanden. Ich war zwischendurch komplett aus der Videokonferenz raus. Könnte ich die Frage noch einmal hören?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Radwan wiederholt sie gerne.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Es geht um die Thematik, dass die Banken zukünftig bei der Berufung von Aufsichtsorganen oder Verwaltungsräten eine entsprechende Verantwortung unter Compliance-Gesichtspunkten bekommen. Die Beaufsichtigten sollen zukünftig die Aufseher ein Stück weit bewerten. Inwieweit wird hier die geltende Praxis bereits durch das Gesetz abgebildet?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Frau Wittschorek.

Sve **Maren Wittschorek** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Danke. Dazu möchte ich zunächst die beabsichtigten Änderungen darstellen. Bisher wird die Eignung von neuen Aufsichtsratsmitgliedern durch die Aufsichtsbehörde überprüft. Hierzu leitet das Institut die Unterlagen und die Angaben an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

(BaFin) weiter und diese befindet dann über die Eignung des Mitgliedes.

[Technische Probleme]

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielleicht darf ich die Frage beantworten. Die geplante Eignungsbewertung geht über die Richtlinie CRD V deutlich hinaus, und das sehen wir kritisch. Hinsichtlich der Vorstände leistet die Bank typischerweise eine Eignungsbewertung, aber bei Aufsichtsräten stellt sich die Frage, wer diese Eignungsbewertung durchführen soll. Es ist schwierig, dies einer Bank wirklich vorzugeben. Unter Governance-Gesichtspunkten gibt es eigentlich überhaupt kein Organ, das dem Aufsichtsrat die Eignung bescheinigen könnte. Im öffentlich-rechtlichen Bereich ist es zudem so, dass die Bank teilweise überhaupt keinen Einfluss hinsichtlich der Bestellung von Verwaltungsräten hat. Wenn sie aber keinen Einfluss hat, kann sie auch die Eignung nicht sicherstellen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Hofmann. Die nächste Frage stellt für die FDP-Fraktion der Kollege Herbrand.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Vielen Dank. Meine Frage geht noch einmal an die Deutsche Kreditwirtschaft. Das bislang am Rande gestreifte Thema der Erweiterung der Organkredite ist einer Ihrer Hauptkritikpunkte, wenn ich das richtig verstanden habe. Wieso halten Sie die vorgeschlagenen Änderungen für problematisch?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an die Deutsche Kreditwirtschaft, Herr Hofmann.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielen Dank. Ich führe das gerne noch einmal aus. Es gibt zwei Erweiterungen, zum einen auf volljährige Kinder und Eltern und zum anderen auf alle Geschäfte. Nach einer von uns durchgeführten Untersuchung würden die Anzeigen für Organkredite ungefähr das 20 - bis 40-fache des jetzigen Niveaus erreichen. Den damit verbundenen administrativen Effekt muss man beachten.

Wir sehen aber auch große Probleme in der praktischen Durchführbarkeit. Es geht nämlich nicht nur um natürliche Personen. Nehmen Sie das folgende Beispiel: Ein volljähriges Kind führt ein Unternehmen. Dieses Unternehmen hätte eine Geschäftsbeziehung mit der Bank. Dann wird ein Darlehen an dieses Unternehmen plötzlich ein Organkredit. Das



im Rahmen des deutschen Regelwerks in der Praxis umzusetzen, ist extrem schwierig. Anders als teilweise im internationalen Bereich müssen Organgeschäfte in Deutschland nicht nur einer besonderen Aufmerksamkeit unterliegen, sondern es werden eine besondere Identifikation, eine Bewertung, eine Protokollierung und natürlich auch eine Beschlussfassung notwendig. Das gesamte Verfahren, das wir für Organkredite haben, würde auf alles ausgeweitet und das in zwanzigfacher Häufigkeit.

Teilweise ist das auch gar nicht umsetzbar. Stellen Sie sich vor, es gibt einen Streit zwischen Eltern und deren Nachkommen. Wie wollen Sie die Organkreditregelung dann in der Praxis umsetzen? Sie können nicht verpflichtet werden, solche Dinge zu melden. Das wäre auch eine Entblößung der betroffenen Personen vor dem Aufsichtsrat, vor der Geschäftsleitung, vor dem Vorstandsstab. Das ginge quasi über alle Beziehungen hinweg und würde sich zum Beispiel auch auf Wertpapiergeschäfte beziehen. Wenn man sich vorstellt, dass vor jedem Wertpapierkauf einer bestimmten Person ein Beschluss über einen Organkredit gefasst werden muss, stößt man sehr schnell an Grenzen. Ich hätte außerdem Bedenken datenschutzrechtlicher Art, ob diese Informationen ohne weiteres weitergegeben werden sollten. Aus meiner Sicht ist das zumindest zweifelhaft. Von daher lehnen wir die geplante Erweiterung auf alle Geschäfte und auf Eltern und volljährige Kinder klar ab.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank. Herr Herbrand?

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ich will eine etwas allgemeinere Frage noch einmal an die Deutsche Kreditwirtschaft stellen. Die Kernaufgabe der Kreditwirtschaft ist es, die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen. Wir halten es deshalb für sehr wichtig, dass europäische Vorgaben auch nur Eins-zu-Eins umgesetzt werden (Stichwort „Gold Plating“). Stimmen Sie dem zu? Wie erleben Sie das in der Praxis bei diesem Gesetz und vielleicht auch bei anderen Gesetzen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Hofmann.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Wir stimmen Ihnen zu. Wir sprechen viel über die Bankenunion und einen einheitlichen Markt. Macht es wirklich Sinn, über die europäischen Vorgabe hinaus national zu sagen: „Wir

wissen es aber besser“? Meines Erachtens passt nationales Gold Plating nicht gut in den gemeinsamen Markt. So besonders sind unsere Verhältnisse nicht, dass man das machen müsste.

Natürlich gehen damit auch Wettbewerbsnachteile einher. Man kann das nicht einfach wegdiskutieren und sagen: „Wir sind in verschiedenen Bereichen strenger und das ist völlig irrelevant für die Kreditversorgung.“ Das kann es nicht sein. Von daher würde ich Ihnen voll zustimmen: Wenn die Kreditwirtschaft ihre Aufgabe gut erfüllen soll, wieso reichen dann die europäischen Regelungen nicht aus? In diesem Gesetzesentwurf sind verschiedene Punkte, die ich schon genannt habe, die deutlich über die europäischen Regelungen hinausgehen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Cezanne für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Herr Stiefmüller, Sie selbst haben den Bezug zu den Erfahrungen der Finanzmarktkrise 2007/2008 gezogen. Inwiefern sehen Sie die nach wie vor in der Diskussion befindliche Problematik der Institute, die „too big to fail“ sind, in diesem Gesetzesentwurf sinnvoll geregelt? Wie müsste unter Umständen bei systemrelevanten Kreditinstituten noch nachgearbeitet werden? Wahrscheinlich kommen Sie dann auf die Kennzahlen, also auf die „leverage ratio“, den Verlustpuffer zur besseren Abwicklungsfähigkeit oder auch auf die mittelfristige Liquiditätskennziffer. Wo sehen Sie da unter Umständen noch Regelungsbedarf?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Stiefmüller, Finance Watch.

Sv **Christian M. Stiefmüller** (Finance Watch): Die Frage des „too big to fail“ ist unseres Erachtens, wie bereits erwähnt, mit diesem Regelwerk zum jetzigen Zeitpunkt nicht gelöst. Der Fairness halber muss man sagen, die Vorgaben kommen aus dem Basel III-Regelwerk beziehungsweise aus dem Regelwerk des Bankenpakets der Europäischen Union. Hinsichtlich der systemrelevanten Banken sind diese Vorgaben nach wie vor nicht so, dass die Lehren, die wir eigentlich aus der Krise von 2008 hätten ziehen müssen, auch vollständig gezogen wurden. Dabei stelle ich zum einen darauf ab, dass die Höhe der Verluste, die systemrelevante Banken während der letzten Krise erlitten haben und die absorbiert werden mussten, sowie die notwendige Rekapitalisierung mit den jetzigen Kennzahlen



nach wie vor nicht verlässlich abgedeckt werden können. Die jetzt vorgesehene ungewichtete Kapitalquote von mindestens 3 Prozent für alle Banken plus die Aufschläge für systemrelevante Institute von 1,75 Prozent an der oberen Grenze entsprechen immer noch nicht den Verlusten, geschweige denn dem oberen Ende der Verlustbandbreite, die wir in der Krise gesehen haben.

Was die Rekapitalisierung angeht, gilt dasselbe. Wenn man den Zielpunkt für die Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) von 6,75 Prozent der ungewichteten Aktiva betrachtet, der über die CRR II implementiert wird, besteht hierbei nach wie vor sehr viel Raum zur Verbesserung. Wenn man davon ausgeht, dass Verluste nicht nur abgedeckt werden müssen, sondern entsprechend auch eine Rekapitalisierung des Instituts erfolgen muss, die eine Neuzulassung oder eine Weiterführung ermöglicht, sind die jetzigen Vorgaben von Basel III und der europäischen Ebene nicht ausreichend. Das stellt den Bundesgesetzgeber im gegebenen Rahmen insofern nicht frei, da er bei der Umsetzung des Bankenpakets zwar Rezipient ist, aber natürlich über die europäischen Gesetzgebungsprozesse sehr wohl Einfluss auf dieser Ebene ausüben kann.

Wichtig an diesem neuen Paket ist die verbindliche Umsetzung von risikoneutralen Kennzahlen, weil die Fehlermöglichkeiten und die Ermessensspielräume in der risikogewichteten Kapitalbemessung immer noch extrem hoch sind.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Stiefmüller. Die nächste Frage stellt für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an den Bundesverband Investment und Asset Management. Es gibt eine Umsetzung der europäischen Vorgaben bei den Vergütungsregelungen bei den Bankkonzernen nach § 25a KWG. Wie schätzen Sie diese Umsetzung im Risikoreduzierungs-gesetz ein?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Schulze, Bundesverband Investment und Asset Management.

Sv **Kai Schulze** (BVI Bundesverband Investment und Asset Management e. V.): Die Fragen und die heutige Diskussion haben es gezeigt: Wir diskutieren heute die Umsetzung einer Richtlinie des Bankenpaketes. Wir sind keine Banken, sondern Asset Manager, Kapitalverwaltungsgesellschaften und

Wertpapierfirmen. Wir werden nicht wie die Banken nach CRD und CRR reguliert, sondern nach unseren eigenen Regelungen und Rechtsakten, der AIFM-Richtlinie, der OGAW-Richtlinie und der IFD. Wir müssten heute nicht hier sein, wenn das Risikoreduzierungs-gesetz diese klare Trennung im nationalen Recht umsetzen würde. Das tut es aber gerade bei den Risikoträgern in § 25a KWG nicht. Die Vorschrift betrifft nicht nur die Vergütungspolitik, sondern sie enthält auch organisatorische Regelungen. Dabei sieht die CRD-Richtlinie Ausnahmefälle für bestimmte Mitarbeiter vor, die im Bankkonzern arbeiten.

Wir haben als Asset Manager und Kapitalverwaltungsgesellschaften auch Bankenmütter und sind dabei lediglich Tochterunternehmen. Für einen bestimmten Fall sieht die europäische Richtlinie eine Ausnahme vor, dass die CRD-Vergütungsregeln auch für Risikoträger bei uns in den Fondsgesellschaften gelten sollten. Warum hat man das auf europäischer Ebene so beschlossen? Man möchte Umgehungstatbestände verhindern für den Fall, dass ein Mitarbeiter eine Dienstleistung konzernweit erbringen kann und dann innerhalb des Konzerns in der Fondsgesellschaft vergütet wird und nicht nach der CRD-Richtlinie in der Bank.

Es ist misslich, dass in diesem Punkt keine Eins-zu-Eins-Umsetzung stattfindet, weil das zu offenen Fragen und zu Unsicherheit in unseren Instituten führt. Es kann zu Wettbewerbsungleichheit zwischen eigenständigen Fondsgesellschaften und solchen, die Banktöchter sind, führen. Es kann zu Standortnachteilen führen. Die im RIG vorgesehene Regelung ist besonders misslich, denn man könnte das Ganze einfach durch eine Eins-zu-Eins-Umsetzung abstellen. Wir haben in unserer Stellungnahme dazu Vorschläge gemacht. Das dort Beschriebene ist tatsächlich Eins-zu-Eins der Text aus den europäischen Vorgaben.

Einen zweiten Punkt, den ich gerne noch ansprechen möchte, sind die in unserer Stellungnahme angesprochenen Übergangsvorschriften. Es gibt ab Sommer 2021 für Wertpapierfirmen ein eigenes Gesetz. Diese Unternehmen sind zurzeit noch in der CRD mit reguliert. Nun haben wir zwei unterschiedliche Startpunkte. Nach der CRD gilt zum Ende des Jahres das neue Regelwerk. Die Umsetzung der IFD-Richtlinie für Wertpapierfirmen erfolgt erst im Sommer 2021. Es würde also für diesen Zeitraum eine Doppelumsetzung neuer



europäischer Vorgaben für die Wertpapierfirmen stattfinden. Das ist unnötige Bürokratie. Wir würden uns dafür aussprechen, dass man das glattzieht und einfach für die Wertpapierfirmen die alten Regeln bis Sommer 2021 fortführt und dann mit den neuen Regelungen startet. Vielen Dank.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Schulze. Herr Müller?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Eine kurze Frage noch an die Deutsche Kreditwirtschaft bezüglich der Eigenmittelzielkennziffer. Es geht hier die Sorge um, dass zusätzliches Eigenkapital, welches erwirtschaftet werden muss, dazu führt, dass weniger Kredite ausgereicht werden. Können Sie dazu etwas sagen? Viel wichtiger für mich ist die Frage: Was bedeutet heute der Mehraufbau von Eigenkapital, wenn zwei Drittel der Kosten Personalkosten sind? Würde das zur Folge haben, dass künftig mehr Personal abgebaut werden müsste, um mehr Eigenkapital zu erwirtschaften?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Herr Hofmann.

Sv **Gerhard Hofmann** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Das ist die zwangsläufige Folge. Banken sind nicht die ertragsreichsten Unternehmen in Deutschland oder in Europa, sondern man muss in weiten Teilen des Bankengewerbes eher von einer Ertragsschwäche sprechen. Eigenkapital aufzubauen ist extrem schwierig geworden. Soll das Eigenkapital nur hartes Kernkapital sein, gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder muss man es selbst erwirtschaften oder am Markt aufnehmen – und das ist sehr schwierig. Die Annahme, dies bliebe völlig ohne Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, ist eine Illusion, es wird Belastungen geben.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Hofmann.

Wir machen weiter mit Frau Kollegin Paus, die die nächste Frage für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Ich hätte gerne Herrn Röseler von der BaFin gefragt. Das Thema der Beurteilung von Leitungsorganmitgliedern durch das Institut nach § 24 KWG war hier schon Thema und wurde kritisiert. Jetzt frage ich Sie, was Sie davon halten und ob es aus Ihrer Sicht trotzdem einen Sinn ergibt, dass die Institute diese Eignungsbeurteilung vornehmen und an die BaFin übermitteln.

Wenn ja, warum? Und wenn nein, sollte man die Sparkassen von dieser Regelung ausnehmen?

Wenn dann noch Zeit bleibt, hätte ich eine zweite Frage.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Röseler, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)): Vielen Dank. Ich verstehe ehrlich gesagt die Aufregung in diesem Punkt gar nicht, denn die Institute sind auch heute schon in der Pflicht, die Eignung ihrer Leitungsorgane sicherzustellen. Das kann man bereits jetzt schon aus dem § 25a KWG ableiten und tatsächlich tun die Institute das auch. Wir erhalten von den Instituten auch heute schon die Bewertung, ob jemand qualifiziert ist oder ob Schulungsbedarf besteht. Das melden die Institute heute schon, und ich wüsste auch nicht, wer das sonst tun sollte.

Ich sehe die Institute da in der Pflicht. Ich glaube, wir sind uns alle einig, wie wichtig die Funktionsfähigkeit eines Aufsichtsrates ist. Wir haben gerade in jüngster Vergangenheit prominente Fälle gehabt, in denen der Aufsichtsrat versagt hat. Deswegen sollte man die Institute nicht aus der Pflicht entlassen. Ich sehe das Problem auch nicht bei Sparkassen oder bei anderen öffentlichen Banken, wo es sozusagen natürliche Aufsichtsratsmitglieder gibt. Auch da stellen wir heute fest, dass die Institute sehr wohl zu der Aussage in der Lage sind, wenn bei der jeweiligen Person noch Fortbildungsbedarf in dem Bereich besteht. Vielen Dank.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Ok, dann hätte ich noch eine zweite Frage zum Thema „Mindeststückelung“ in Höhe von 50 000 Euro. Inwiefern werden diese Instrumente üblicherweise durch die emittierenden Institute selbst vertrieben? Entsteht Ihrer Meinung nach ein Interessenskonflikt in der Beratung?

Sv **Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)): Sie werden vor allen Dingen durch die emittierenden Institute selbst vertrieben. Dann hat man natürlich einen Interessenskonflikt. Wir haben in Italien gesehen, was passiert, wenn eine Vielzahl von Kleinanlegern Risiken eingehen, die sie vorher nicht durchschaut haben. Wir sind ein ganz großer Anhänger der vorgesehenen Mindeststückelung, weil wir glauben, dass man dadurch sicherstellen kann, dass nur



erfahrene Anleger diese Instrumente kaufen. Denn es bestehen Haftungsrisiken, und die Anleger werden im Insolvenzfall auch keinen hohen Erlös bekommen. Darüber muss sich jeder Anleger klar sein. Wenn ich höre, dass es bei der UmweltBank zwei Prozent Zinsen gibt, dann erinnert mich das irgendwie an den Spruch „Gier frisst Hirn“. Viele Anleger hören aus unserer Erfahrung auf zu denken, wenn sie einen hohen Zinssatz im Schaufenster sehen.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Ok, dann würde ich Herrn Stiefmüller, wenn Sie bereit sind, jetzt die Möglichkeit geben, Ihre Ausführungen zum Thema „Output floor“ und „Proportionalität“ noch zu beenden. Sie haben noch eine Minute und 30 Sekunden.

Sv **Christian M. Stiefmüller** (Finance Watch): Grundsätzlich ist uns die Proportionalität ganz wichtig. Sie ist ein ganz wichtiger Grundsatz für das Verwaltungshandeln und für das Regelwerk. Aber natürlich existiert auch ein Balanceverhältnis zu anderen öffentlichen Gütern, das abgesichert werden muss. Dazu gehören die Finanzstabilität, die aufsichtsrechtliche Transparenz und auch die Anforderungen an eine professionelle Geschäftsführung von Unternehmen. In diesen Bereichen sollte man also nicht versucht sein, auf Basis eines falsch verstandenen Verhältnismäßigkeitsprinzips Institute aus der Pflicht zu entlassen. Sondern man sollte dafür sorgen, dass in diesen Bereichen gleichhohe Standards gewährleistet werden. Möglichkeiten der Proportionalität bestehen anderswo, beispielsweise bei der Offenlegungspflicht oder bei den Vergütungspflichten.

Wir sehen aber auch Potential zur Anwendung des Proportionalitätsprinzips in ganz anderen Bereichen. Zum Beispiel wenn es darum geht, die Nachteile zu kompensieren, die kleinere Institute dadurch haben, dass Großinstitute die Möglichkeit haben, ihre Kapitalerfordernisse mit Hilfe von internen Modellen zu optimieren. Weil kleine Institute diese Möglichkeit nicht haben, erleiden sie einen umgekehrt proportionalen Nachteil bei den Finanzierungskosten.

Man muss die Proportionalität auch in die andere Richtung anwenden und die großen Banken entsprechend stärker in die Pflicht nehmen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Stiefmüller. Die letzte Frage in dieser Anhörung stellt für die SPD-Fraktion der Kollege Binding.

Abg. **Lothar Binding** (Heidelberg) (SPD): Vielen Dank. Ich möchte noch einmal die Bundesbank befragen. Herr Röseler hat vorhin in Bezug auf die Eignungsbeurteilung von Organmitgliedern gesagt, dass dies kein Problem sei, er verstehe die Aufregung nicht. Herr Hofmann hat vorhin gesagt, ex ante haben manche Institute gar keinen Einfluss auf die Bestellung – also, wie soll er sicherstellen, dass da jemand kommt, der überhaupt qualifiziert ist? Wie würden Sie das sehen? Irgendwie leuchtet mir beides ein. Jetzt ist die Frage: Wer macht ex post die Ausbildung, und an wen melde ich das dann? Denn das ist das Neue, dass gemeldet werden muss, ob die Qualifizierung funktioniert hat.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an die Deutsche Bundesbank, Herr Prof. Dr. Wuermeling.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): In der Tat wählt niemand anders als die Bank selbst ihre Leitungsorgane aus. In diesem Rahmen muss auch eine Beurteilung vorgenommen werden, ob die Leute dazu geeignet sind. Wer soll das denn sonst machen? Wenn ich jetzt eine Genossenschaft bin, und ich suche einen neuen Aufsichtsratsvorsitzenden, dann machen sich der Vorsitzende der Vertreterversammlung und die Vorstände Gedanken, wer das machen könnte. Das kann nicht die Aufsicht machen. Dabei werden auch Kriterien angelegt, beispielsweise die Geeignetheit, die Erfahrung in dem Bereich oder das Einbringen einer bestimmten Perspektive. Diese ganzen Erwägungen müssen selbstverständlich in der Bank angestellt werden.

Dabei geht es nicht darum, dass der Vorstand seine Aufsichtsräte oder Verwaltungsräte beurteilt, sondern die Bank ist hier als Ganzes angesprochen. Meines Erachtens ist es selbstverständlich, dass diese Prüfung besteht, denn ich wüsste nicht, wer die Leute sonst aussuchen und die Beurteilung vornehmen sollte. Das ist auch im KWG schon lange so festgelegt.

Die einzige jetzt vorgesehene Neuerung ist, dass nun das Ergebnis dieser Eignungsbeurteilung den Aufsichtsbehörden explizit mitgeteilt werden muss. Das ist schlicht und einfach für die Aufsicht eine Erleichterung, um die Geeignetheit zu prüfen.



Das ist auch eine Chance für die Banken, ihre Kriterien offen zu legen, damit nicht die Aufsicht selbst die Geeignetheit der Person und die Auswahlgründe der Bank resümieren muss. Insofern ist die vorgesehene Regelung sinnvoll. Sie erleichtert die Objektivität der Beurteilung der Eignung, die in einem sehr aufwändigen Verfahren, auch unter Einbeziehung der europäischen Aufsicht, vorzunehmen ist. Außerdem ermöglicht sie auch den weiteren Schritt, der in der Praxis durchaus immer wieder vorkommt, dass nämlich die Aufsicht bei der ex post Genehmigung einer Berufung noch bestimmte Auflagen zur Fortbildung erteilt. Insofern würden wir die geplante Maßnahme eher als eine Erleichterung der Prüfungspraxis für diese Eignungsfeststellung beurteilen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Wuermeling. Wir haben noch eine Minute und 30 Sekunden.

Abg. **Lothar Binding** (Heidelberg) (SPD): Könnten Sie noch kurz sagen, was Sie von der Erweiterung des Anwendungsbereiches bezogen auf die Organkreditregelung halten?

Sv **Prof. Dr. Joachim Wuermeling** (Deutsche Bundesbank): Ich bin ein bisschen über die Aufregung besorgt, die das verursacht. Denn wenn diese Erweiterung auf einmal einen so großen Anwendungsbereich findet, dann scheint es doch bei den betroffenen Geschäften offenbar eine gängige Praxis zu geben, dass Geschäfte mit Organmitgliedern gemacht werden.

Diese Erweiterung ist im Grunde der Nachvollzug einer internationalen Regel, nachdem wir vom IWF gemahnt wurden, dass die bestehende Regelung bei uns nicht breit genug angelegt ist. Ich dachte eigentlich, dass das eine Formsache ist, die bei uns überhaupt nicht zu großen Ausweitungen führt.

Wenn das aber doch der Fall ist, dann ist es umso mehr gerechtfertigt, eine solche Regelung vorzunehmen.

Ich darf noch einmal sagen: Diese Regeln dienen dazu zu verhindern, dass die Organstellung in einer Bank dazu ausgenutzt wird, sich wirtschaftliche Vorteile zu Lasten der Bank zu verschaffen. Wir haben nun in der letzten Zeit einen gravierenden Fall gesehen, wo das geschehen ist. Dabei geht es eben nicht nur um Organkredite, sondern auch um viele andere Geschäfte, die Vorstände mit der Bank und mit dem Unternehmen gemacht haben. Insofern bin ich etwas überrascht darüber, mit welcher Vehemenz die Beibehaltung dieser Ausnahmen verfochten wird.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Wuermeling. Damit wären wir am Ende der heutigen Anhörung. Ich darf mich bei den angereisten Sachverständigen ganz herzlich bedanken, dass Sie heute bei uns waren und uns Rede und Antwort gestanden haben. Ich darf mich bei den Kollegin und Kollegen, die wir über die Videokonferenz zugeschaltet haben, noch ganz herzlich bedanken. Ich muss mich für einige technische Schwierigkeiten, die wir heute hatten, entschuldigen – obwohl ich nichts dafür kann. Ich wünsche allen einen guten Heimweg. Bleiben Sie gesund! Ich freue mich auf ein Wiedersehen und schließe hiermit die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 15:44 Uhr

Katja Hessel, MdB
Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme vom Bundesverband Investment und Asset Management e. V.
- Anlage 2:** Stellungnahme der Deutschen Bundesbank
- Anlage 3:** Stellungnahme von Finance Watch
- Anlage 4:** Stellungnahme von Prof. Dr. Dorothea Schäfer, DIW e. V.
- Anlage 5:** Stellungnahme der Umweltbank AG



Berlin,
6. Oktober 2020

BVI-Position zum RisikoreduzierungsGesetz – RiG (BT-Drs. 19/22786) Änderungsvorschläge für den Deutschen Bundestag

1) Vergütungsregeln

Die EU-Vergütungsregeln von Risikoträgern im Bankenkonzern werden nicht wie vorgesehen im Gesetz umgesetzt, sondern der BaFin zur Auslegung übertragen. Dadurch entstehen Unsicherheit und Fragen zur Wettbewerbsgleichheit, falls Fondsgesellschaften, die einem Bankkonzern angehören, abweichend zu eigenständigen Fondsgesellschaften vergüten müssten. Zudem würde die Politik die Entscheidung über Vergütungssysteme künftig nicht mehr selbst treffen, sondern eine Behörde.

Dabei ist die Rechtslage klar: Die Vergütung von Risikoträgern von Banken richtet sich nach der CRD, die Vergütung von Risikoträgern von Fondsgesellschaften oder Wertpapierfirmen nach der OGAW- und AIFM-Richtlinie bzw. der IFD. Die Bankenrichtlinie legt fest, dass dies auch im Bankkonzern gilt. Nur in besonderen Ausnahmefällen sollen einzelne Mitarbeiter in Tochterunternehmen auch die Bankenvergütungsregeln nach der CRD einhalten. Und zwar nur dann, wenn einzelne Mitarbeiter dieser Tochterunternehmen mit spezifischen einflussreichen Aufgaben mit Auswirkung auf das Risikoprofil der Institute in der Bankengruppe beauftragt sind (z. B. ein Leiter der IT der Fondsgesellschaft wird auch umfassend mit der Leitung der IT der Bank beauftragt). Der RiG-Entwurf bestätigt diesen Grundsatz zwar in der Begründung, setzt ihn jedoch nicht um. Stattdessen soll die BaFin als Verordnungsgeber für die Institutsvergütungsverordnung festlegen, wer zum Kreis der Risikoträger im Bankkonzern gehören soll. Darüber hinaus bekommt sie im RiG zusätzlich einen Spielraum, Vergütungsregeln für das gesamte Tochterunternehmen nach den Bankenvorgaben festzulegen, während die EU-Vorgaben diese exklusiven Ausnahmefälle nur auf einzelne Mitarbeiter beschränkt.

Die Politik sollte dem Verordnungsgeber klare Grenzen für Tochterunternehmen mit sektorspezifischen Vergütungsregeln setzen und eine 1:1-Umsetzung des Gruppenansatzes der CRD V bereits im KWG zwingend umsetzen.

a) Wir bitten daher, nach Artikel 2 Nr. 39 Buchstabe a) RiG einen neuen Buchstaben b) aufzunehmen. Die nachfolgenden Buchstaben verschieben sich entsprechend. Der neue Buchstabe b) ist wie folgt zu formulieren:

b) In § 25a KWG-E wir nach Absatz 3) folgender Satz angefügt:

3) Die Absätze 1 und 2 gelten für Institutsgruppen, Finanzholding-Gruppen und gemischte Finanzholding-Gruppen sowie Unterkonsolidierungsgruppen nach Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit der Maßgabe entsprechend, dass die Geschäftsleiter des übergeordneten oder zur Unterkonsolidierung verpflichteten Unternehmens für die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation der Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe, gemischten Finanzholding-Gruppe oder der Unterkonsolidierungsgruppe verantwortlich sind. Zu einer Gruppe im Sinne von Satz 1 gehören auch Tochterunternehmen eines übergeordneten Unternehmens oder nachgeordneten Tochterunternehmens einer Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe, auf die weder die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 noch § 1a zur Anwendung kommt. Die sich aus der Einbeziehung in das Risikomanagement auf Gruppenebene ergebenden Pflichten müssen von Tochterunternehmen der Gruppe mit Sitz in einem Drittstaat nur insoweit beachtet werden, als diese Pflichten nicht dem geltenden Recht im Herkunftsstaat des Tochterunternehmens entgegenstehen. **Tochterunternehmen, die selbst nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, erfüllen die branchenspezifischen Anforderungen auf Einzelbasis.**

Begründung:

Mit dieser Regelung wird der neue Artikel 109(2) der Richtlinie (EU) 2019/878 im KWG umgesetzt. Danach wird ausdrücklich klargestellt, dass für Tochterunternehmen, die selbst nicht dem Anwendungsbereich der CRD (und damit auch nicht dem KWG) unterliegen, ihre branchenspezifischen Anforderungen auf Einzelbasis erfüllen. Damit gelten die Regelungen, Verfahren und Mechanismen für Institute im Kapitel 2 Abschnitt II der Richtlinie (EU) 2019/878 (hier: interne Unternehmensführung und Vergütungspolitik) gerade nicht für solche Tochterunternehmen auf Einzelbasis. Dies bedeutet beispielsweise für Kapitalverwaltungsgesellschaften, die als Tochterunternehmen Teil eines Bankkonzerns sind, dass diese auf Einzelbasis die für sie jeweils geltenden besonderen Anforderungen des KAGB zu erfüllen haben. Dies stellt auch Erwägungsgrund 10 der Richtlinie (EU) 2019/878 klar, wonach die einschlägigen sektorspezifischen Rechtsakte für Tochterunternehmen, die keine Institute sind und nicht auf Einzelbasis der CRD V unterliegen, Vorrang haben sollen.

b) Wir bitten, in Artikel 2 Nr. 39 RiG einen neuen Buchstaben c) wie folgt aufzunehmen:

„c) In § 25a KWG-E wird nach Absatz 3) folgender neuer Absatz 3a) eingefügt:

„(3a) Die Anforderungen an die Vergütungspolitik, die variable Vergütung und den Vergütungsausschuss gemäß Artikel 92, 94 und 95 der Richtlinie (EU) 2019/878 gelten nicht auf konsolidierter Basis für Tochterunternehmen mit Sitz in der Union, die an besondere Vergütungsanforderungen nach Maßgabe anderer Rechtsakte gebunden sind, und Tochterunternehmen mit Sitz in einem Drittland, die an besondere Vergütungsanforderungen nach Maßgabe anderer Rechtsakte der Union gebunden wären, wenn sie ihren Sitz in der Union hätten. Um ein Umgehen der in Satz 1 genannten Vergütungsvorschriften zu verhindern, sind abweichend von Satz 1 diese Anforderungen an die Vergütungspolitik, die variable Vergütung und den Vergütungsausschuss auf Einzelbasis auf die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Tochterunternehmen anzuwenden, die nicht dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterliegen, wenn

- a) **das Tochterunternehmen entweder eine Verwaltungsgesellschaft im Sinne von Paragraph 1 Absatz 14 des Kapitalanlagegesetzbuches oder ein Unternehmen ist, das die in Anhang I Abschnitt A Nummern 2, 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2014/65/EU aufgeführten Wertpapierdienstleistungen und Anlagetätigkeiten ausführt; und**
- b) **diese Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen damit beauftragt sind, berufliche Tätigkeiten auszuführen, die sich direkt und wesentlich auf das Risikoprofil oder die Geschäftstätigkeit der Institute innerhalb der Gruppe auswirken.“**

Begründung:

Mit diesem Änderungsvorschlag werden die neuen Absätze 4 und 5 des Artikels 109 der Richtlinie (EU) 2019/878 1:1 umgesetzt. Darin wird bestimmt, dass die Vergütungsanforderungen der CRD nicht auf konsolidierter Basis für Tochterunternehmen gelten, die selbst nicht dem Anwendungsbereich der CRD unterliegen. Vielmehr sollen nur ausnahmsweise zur Verhinderung von Arbitrage die Vergütungsanforderungen der CRD V für bestimmte Mitarbeiter (und nicht für das gesamte Tochterunternehmen) einzelner Tochterunternehmen gelten, die mit der Erbringung spezifischer Dienstleistungen beauftragt sind und die sich direkt und wesentlich auf das Risikoprofil der Institute in der Bankengruppe auswirken. Der EU-Gesetzgeber will damit verhindern, dass durch Übertragungs- oder Auslagerungsvereinbarungen, die zwischen dem nicht der CRD unterliegenden Tochterunternehmen, das die Mitarbeiter beschäftigt, und einem anderen Institut derselben Gruppe geschlossen werden, die Vergütungsvorgaben umgangen werden (fiktives Beispiel: Eine Bank überträgt Führungsaufgaben für IT-Fragen mit Auswirkung auf die gesamte Bankengruppe auf einen Mitarbeiter einer Kapitalverwaltungsgesellschaft, um so den Bonuscap für diesen Mitarbeiter zu

umgehen). Dies stellt auch Erwägungsgrund 10 der Richtlinie (EU) 2019/878 klar. Wir halten es gerade nicht für ausreichend, diesen Anwendungsbereich erst auf Ebene einer Rechtsverordnung abschließend zu regeln, so wie dies in Artikel 1 Nr. 38 c) RiG in der Fassung des Referentenentwurfs (hier: § 25a Abs. 6 KWG-E) vorgeschlagen ist. Dies gilt umso mehr, als der im Referentenentwurf gewählte Gruppenansatz wesentlich weiter sein soll, als dies in der CRD V vorgesehen ist und dem Verordnungsgeber generelle Befugnisse für Gruppenregelungen auf Unternehmensebene der Tochtergesellschaften (und nicht nur für ausgewählte Mitarbeiter im Ausnahmefall) erteilt werden sollen. Um dem Verordnungsgeber klare Grenzen im Umgang mit der Gruppenregelung aufzuzeigen, ist eine gesetzliche Klarstellung des Gruppenansatzes zwingend notwendig.

2) Übergangsvorschriften für Wertpapierfirmen

Die aufsichtsrechtlichen Regeln der CRD und CRR gelten aktuell für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen. Damit sind von den Änderungen durch die CRD V auch grundsätzlich Wertpapierfirmen erfasst. Zeitgleich mit der Verabschiedung des Bankenpakets der CRD V und CRR II hat der EU-Gesetzgeber jedoch entschieden, für Wertpapierfirmen ein eigenes Aufsichtsregime über eine neue EU-Richtlinie (IFD) und eine neue EU-Verordnung (IFR) festzulegen. Das IFD/IFR-Rahmenwerk soll am 26. Juni 2021, also sechs Monate später als die CRD V in Kraft treten. Damit würden Wertpapierfirmen bis zum 26. Juni 2021 weiterhin dem CRR/CRD-Rahmen unterliegen und erst dann unter das neue IFD-Regime fallen. Im Zeitraum zwischen dem 29. Dezember 2020 und dem 25. Juni 2021 wären daher die neuen Regeln der CRD V theoretisch nicht nur für Kreditinstitute, sondern auch für Wertpapierfirmen umzusetzen und anzuwenden.

Die neuen CRD-V-Regeln haben während dieses Sechsmonatszeitraums keine tatsächlichen Auswirkungen auf die für Wertpapierfirmen geltenden Kapitalanforderungen. Denn die meisten neuen Änderungen der CRR II sollen erst ab dem 28. Juni 2021, also nach dem Datum des Beginns der Anwendung der IFR (26. Juni 2021) gelten. Zudem hat die IFR bereits festgelegt, dass bestimmte Berichtspflichten aus der CRR II nicht für Wertpapierfirmen gelten sollen.

Um Rechtssicherheit zu erhalten, sollte das Risikoreduzierungsgesetz klarstellen, dass auch die CRD-V-Regeln in Bezug auf Governance und Vergütung bis zum Inkrafttreten der IFD nicht mehr angewandt werden müssen. Andernfalls würde dies zu einer zusätzlichen und unnötigen Belastung sowohl für die zuständigen nationalen Behörden als auch für die beaufsichtigten Unternehmen führen. Wir schlagen daher vor, mindestens folgende Änderung einzubringen:

Wir bitten, die Übergangsvorschrift § 64a Abs. 3-neu KWG-E um einen neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

„(3) Für Institute, die keine CRR-Kreditinstitute in der bis zum [...] geltenden Fassung sind und in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/2034 fallen, sind die Anforderungen an die Vergütungspolitik in § 25a Absatz 1 Satz 3 Nummer 6, Absätze 5 bis 5 c und § 25d Absatz 12 dieses Gesetzes in der bis zum 29. Dezember 2020 [Inkrafttreten des Risikoreduzierungsgesetzes] geltenden Fassung bis zum 26. Juni 2021 weiterhin anzuwenden.“

Begründung:

Mit dem Ergänzungsvorschlag soll eine nationale Übergangsvorschrift für Wertpapierfirmen geschaffen werden, die derzeit der CRD und dem künftigen neuen Regulierungsrahmen der IFD und dem WpFG unterliegen. Denn für diese legt die IFD, die bis zum 26. Juni 2021 umgesetzt werden muss, neue



aufsichtliche Vorgaben (einschließlich spezifischer Vergütungsregeln) fest. Die Anforderungen der CRD werden deshalb nicht länger für diese Wertpapierfirmen gelten. Bedauerlicherweise enthält weder die CRD V noch die IFD eine Übergangsvorschrift für solche Wertpapierfirmen. Es wäre jedoch unverhältnismäßig, die neuen Vorgaben der CRD V auch für diese Wertpapierfirmen bis zum 29. Dezember 2020 umzusetzen, um unmittelbar danach am 26. Juni 2021 diese wieder aufzuheben und neue Vorgaben festzulegen. Die mit den Änderungen der Vergütungsregeln im KWG einhergehenden neuen Anforderungen an die Praxis würden innerhalb des ersten Halbjahres 2021 ohnehin keine aufsichtlichen Wirkungen erzielen. Daher wäre ihre Einführung für diesen kurzen Zeitraum eine wirkungslose Zwischenregulierung. Eine solche ist nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kaum zu rechtfertigen.

Betroffen von diesen Vorgaben sind CRR-Wertpapierfirmen im Sinne des Artikel 4(1) Nummer 2 CRR, die keine CRR-Kreditinstitute sind und der IFD unterliegen. Ebenso sind Firmen im Sinne von Artikel 4(1) Nummer 2 Buchstabe (c) CRR betroffen. Für Letztgenannte gelten die Vergütungsvorgaben der CRD zwar nicht, weil sie nicht als Institute im Sinne der CRR/CRD qualifizieren, dennoch hat der deutsche Gesetzgeber einzelne allgemeine Vergütungsvorgaben auch auf diese Firmen (z. B. Anlageberater und Anlagevermittler im Sinne von § 2 Abs. 8 KWG oder Finanzportfolioverwalter, Abschlussvermittler und Anlageverwalter im Sinne von § 2 Abs. 8b KWG) im KWG übertragen. Unser Vorschlag setzt daher an der deutschen Definition der Institute an, die auch solche Firmen im Sinne von Artikel 4(1) Nummer 2 Buchstabe (c) CRR umfasst.

Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Oktober 2020 zu dem 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)

1. Allgemeine Einschätzung

Das Risikoreduzierungsgesetz dient der Umsetzung des sog. EU-Bankenpakets vom 7. Juni 2019. Das Bankenpaket ist aus regulatorischer Sicht ein weiterer Meilenstein, um die im Zuge der Finanzkrise identifizierten Regelungslücken und -schwächen zu beseitigen und die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors insgesamt zu stärken. Gerade in Zeiten wie der aktuellen Corona-Pandemie zahlt sich eine strenge Regulierung aus, weil solide kapitalisierte Institute die durch die Pandemie hervorgerufenen Kapitalbelastungen besser abfedern können. Im Bankenpaket sind auch wesentliche administrative Erleichterungen für kleine, nicht komplexe Institute vorgesehen, ohne diese von quantitativen Vorgaben zu entlasten – eine Entwicklung, die seitens der Bundesbank mit vorangetrieben wurde und angesichts der zunehmenden Komplexität der Bankenregulierung und der steigenden Compliance-Kosten einen wichtigen Schritt in Richtung einer adressatengerechten proportionalen Regelsetzung darstellt.

Die Bundesbank begrüßt daher die mit dem Risikoreduzierungsgesetz erfolgte Umsetzung des EU-Bankenpakets sowie die weiteren inhaltlichen Anpassungen, die sich insbesondere auf das Kreditwesengesetz (KWG) und das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) beziehen.

2. Im Einzelnen

2.1. Kreditwesengesetz

Aufsicht über Förderbanken (§ 1a und § 12 KWG)

Seit dem Inkrafttreten von CRR II und CRD V am 27. Juni 2019 sind die selbständigen deutschen Förderbanken keine CRR-Kreditinstitute mehr. Aus nationaler Sicht bestand kein unmittelbarer Handlungsbedarf, da sie ab diesem Zeitpunkt national als KWG-Kreditinstitute galten und seitdem über § 1a KWG grundsätzlich der EU-Bankenregulierung unterliegen. Dieser Ansatz wird auch mit dem Risikoreduzierungsgesetz beibehalten, aber es erfolgt u.a. die notwendige rechtliche Klarstellung, dass die Förderbanken auch weiterhin aufsichtliche Finanzinformationen zu melden haben. Durch die Einfügung des § 12 in das KWG wird sichergestellt, dass bei diesen Förderinstituten auch weiterhin eine Einstufung als potentiell systemrelevantes Institut möglich

ist. Um die systemische Relevanz eines Instituts zu beurteilen, wird auf das Verhältnis der Bedeutung des Instituts in Bezug auf die Grundgesamtheit aller Institute in Deutschland abgestellt. Durch § 12 KWG wird es auch künftig möglich sein, dass die Förderinstitute im Rahmen der von BaFin und Bundesbank angewandten Methode (PSI-Methode) als ein Bestandteil der Grundgesamtheit zur Bestimmung der systemischen Relevanz von Instituten berücksichtigt werden können. Der im Risikoreduzierungs-gesetz verfolgte Ansatz stellt zudem sicher, dass die Förderbanken auch weiterhin einem dem EU-Banken-aufsichtsrecht vergleichbaren Aufsichts-niveau unterliegen und trägt dem bestehenden Ansatz des KWG Rechnung, der ein einheitliches Aufsichtsregime für alle Kreditinstitute i.S.d. KWG vorsieht.

Zusätzliche Eigenmittelanforderungen und Eigenmittelempfehlung (§§ 6c und 6d KWG)

Die Bundesbank befürwortet, dass mit dem § 6d KWG, der die Eigenmittelempfehlung regelt, eine bereits bestehende aufsichtliche Praxis nun auch im nationalen Recht verankert wird. Die Bundesbank befürwortet auch die vorgesehene Unterlegung der Eigenmittelempfehlung mit hartem Kernkapital (CET 1). Dies ist sinnvoll, da die Eigenmittelempfehlung als Stresspuffer dient, der noch vor dem Verzehr der kombinierten Kapitalpufferanforderung aufzubrauchen wäre und im laufenden Betrieb Verluste abfedern soll. Hierfür kann aber nur hartes Kernkapital genutzt werden. Außerdem ist die Unterlegung mit CET 1 bereits heute aufsichtliche Praxis.

Zulassung von (gemischten) Finanzholdinggesellschaften (§ 2f KWG)

Mit § 2f KWG wird ein eigenes Zulassungsverfahren für (gemischte) Finanzholdinggesellschaften eingeführt. Da Gesellschaften an der Spitze einer aufsichtlichen Gruppe für die Erfüllung aufsichtlicher Pflichten auf konsolidierter Basis verantwortlich sein können, ist es zu begrüßen, dass diese Gesellschaften nun in den direkten Anwendungsbereich der CRR und CRD überführt werden. Damit wird gewährleistet, dass in entsprechenden Gruppenstrukturen die Einhaltung der konsolidierten Aufsichts-anforderungen bei einer (gemischten) Finanzholdinggesellschaft an der Spitze einer Gruppe durchgesetzt werden kann.

Makroprudenzielle Instrumente (§§ 10c – 10j KWG)

Das Risikoreduzierungs-gesetz sorgt dafür, dass verschiedene makroprudenzielle Puffer in ihrer Anwendung klar voneinander abgegrenzt werden können. So wird etwa der Kapitalpuffer für systemische Risiken von der Höhe des Kapitalpuffers für anderweitig systemrelevante Institute entkoppelt. Zudem macht die sektorale Anwendbarkeit den Kapitalpuffer für systemische Risiken deutlich flexibler und zielgenauer einsetzbar.

§ 10j KWG ergänzt die Vorgaben der CRR hinsichtlich des von global systemrelevanten Instituten vorzuhaltenden zusätzlichen Puffers für die Verschuldungsquote und regelt dabei insbesondere die Zulässigkeit von Gewinnausschüttungen bei Nichteinhaltung. Zudem werden Regelungen bzgl. der Erstellung eines Kapitalerhaltungsplans bei Nichteinhaltung dieser Pufferanforderung getroffen. Die Umsetzung erfolgt, auch weil die CRD keine nationalen Ermessensspielräume zulässt, eng am europäischen Regelungstext.

Erweiterung der Definition des Organkredits (§ 15 KWG)

Die Anpassungen in § 15 KWG erwirken eine Ausweitung der Vorschriften hinsichtlich des Personenkreises, aber auch in Bezug auf die erfassten Geschäfte. Die bezüglich der erfassten Geschäfte über die CRD V hinausgehende Umsetzung ist grundsätzlich sinnvoll, da im Rahmen des Financial Sector Assessment Program des Internationalen Währungsfonds festgestellt wurde, dass entsprechende Regelungen fehlen. Sofern im internationalen Kontext Lücken erkannt werden, sollte für eine entsprechende Ergänzung nicht auf eine diesbezügliche Änderung der CRD gewartet werden.

Eignungsbeurteilung von Leitungsorganmitgliedern durch das Institut (§ 24 KWG)

Bereits nach geltender Rechtslage liegt die Hauptverantwortung sowohl für die anfängliche als auch die fortbestehende Eignung von Organmitgliedern bei den Instituten. Die entsprechenden Ergänzungen im KWG durch das Risikoreduzierungs-gesetz, wonach das Institut auch das Ergebnis der Beurteilung der Eignungsanforderungen im Rahmen des Anzeigeverfahrens mitzuteilen hat, dienen dazu, die aufsichtliche Überprüfbarkeit der Wahrnehmung dieser bei den Instituten liegenden Hauptverantwortung zu verbessern. Die in § 24 KWG vorgenommenen Ergänzungen sind auch zur Umsetzung der europäischen Vorgaben erforderlich.

Anwendung der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) und Identifizierung der Risikoträger (§ 25a KWG, § 1 Absatz 21 KWG)

Die Bundesbank begrüßt die neu eingeführte einheitliche Definition eines „bedeutenden Instituts“ in § 1 Absatz 3c KWG, die neben §§ 25c und 25d KWG auch für die Vergütungsregulierung greift. Bei der Vergütungsregulierung hat sie zur Folge, dass sich Institute mit einer Bilanzsumme oberhalb von 15 Mrd. EUR (im 4-Jahresdurchschnitt) zukünftig nicht mehr auf Basis einer Risikoanalyse von den besonderen Anforderungen der InstitutsVergV befreien lassen können.

Zudem sieht die CRD V vor, dass bei bestimmten Mitarbeiterkategorien zwingend die Risikoträgereigenschaft vorzusehen ist. Ausnahmen sind nicht vorgesehen, so dass auch aufgrund des allgemeinen Proportionalitätsprinzips kein Spielraum besteht, nicht als bedeutend eingestufte Institute hiervon zu befreien. Das Risikoreduzierungs-gesetz stellt aus Sicht der Bundesbank dennoch eine möglichst verhältnismäßige Ausgestaltung der CRD-Vorgaben sicher, indem die weiteren Identifizierungskriterien der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 604/2014 lediglich für als bedeutend eingestufte Institute zur Anwendung kommen. Ferner ergibt sich auch bei nicht als bedeutend eingestuften Instituten ein Erkenntnisgewinn aus der Risikoträgeridentifikation, da die Offenlegungspflichten an die Risikoträgereigenschaft anknüpfen.

Sofern ein Klarstellungsbedarf an einzelnen Vergütungsvorschriften gesehen wird, muss für eine finale Bewertung die Überarbeitung der InstitutsVergV abgewartet werden.

Definition des bedeutenden Instituts / Bedeutung im Bereich Corporate Governance (§ 25d KWG)

Für den Bereich Corporate Governance führt die einheitliche Definition des „bedeutenden Instituts“ insbesondere zu einer Entlastung nachgeordneter Institute, bei denen die Gruppe auf konsolidierter Ebene aufgrund ihrer Größe direkt von der EZB beaufsichtigt wird, die aber für sich genommen eine Bilanzsumme von weniger als 15 Mrd. EUR im 4-Jahresdurchschnitt haben. Diese Institute sind zukünftig nicht mehr verpflichtet, die im KWG genannten Ausschüsse – wie z.B. den Risiko- oder Prüfungsausschuss – einzurichten. Stattdessen haben sie über die Einrichtung abhängig von ihrer Größe, ihrer internen Organisation und der Art, des Umfangs, der Komplexität und des Risikogehalts ihrer Geschäfte zu entscheiden.

Zu begrüßen ist ferner, dass in § 25d Absatz 5 Satz 2 KWG für die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans nun auch das Prinzip der „geschlechtsneutralen“ Vergütung Eingang gefunden hat.

2.2. Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) / Schutz von Kleinanlegern durch Einführung einer Mindeststückelung

Teil des EU-Bankenpakets ist auch die Überarbeitung des Abwicklungsrahmenwerks. Mit den neuen Regelungen soll v.a. die Abwicklungsfähigkeit der Institute verbessert und dadurch das Risiko der Beanspruchung von öffentlichen Geldern reduziert werden. Die Vorgaben, die sich weitestgehend in der BRRD II befinden, werden zu einem Großteil im SAG umgesetzt. Die Umsetzung ist sehr nah an den europäischen Vorgaben, unterstützt damit einen möglichst harmonisierten Aufsichtsansatz und trägt zu einer Verbesserung des Abwicklungsrahmenwerks bei. Durch die Einführung einer zusätzlichen MREL-Mindestanforderung in Höhe von 8 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten für global systemrelevante Banken und solche mit einer Bilanzsumme größer 100 Mrd. EUR wird eine Kohärenz mit der Mindestanforderung eines Bail-in von 8 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten einschließlich Eigenmitteln, die vor einer möglichen Verlustdeckung durch den Abwicklungsfonds (SRF) erforderlich ist, hergestellt.

Dass hinsichtlich des Schutzes von Kleinanlegern in der BRRD II ein Wahlrecht für die Mitgliedstaaten vorgesehen ist, führt zu unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten. Das Risikoreduzierungs-gesetz wählt die Option einer Mindeststückelung in Höhe von 50.000 EUR. Es erscheint sachgerecht, dass diese Mindeststückelung nicht nur auf nachrangige berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, sondern auch auf AT 1- und Tier 2-Instrumente Anwendung finden soll. Damit wird sichergestellt, dass Kleinanleger nicht übermäßig in bestimmte Schuldtitel anlegen, die zu einem Bail-in herangezogen werden können.

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zu dem Thema „Risikoreduzierung im Bankensektor“ am 28. Oktober 2020
(BT-Drucksachen 19/22786 und 19/11943)

Kontakt:

Christian M. Stiefmüller
Senior Adviser, Research & Advocacy
Finance Watch AISBL

Rue Ducale 67 b3
B-1000 Brüssel, Belgien

Telefon: +32 475 710 826
Telefax: +32 2 888 6380
e-Mail: christian.stiefmueller.ext@finance-watch.org

Berlin, 28. Oktober 2020

A. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ('Risikoreduzierungs-gesetz', RiG) werden die europarechtlichen Vorgaben der Änderungsrichtlinien (EU) 2019/878 (CRD V) und 2019/879 (BRRD II) in das deutsche Recht übertragen. Gemeinsam mit den Verordnungen (EU) 2019/876 (CRR II) und 2019/876 (SRMR II) bilden CRD V und BRRD II das im Mai 2019 verabschiedete 'EU-Bankenpaket', zur Übernahme der im Rahmen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht beschlossenen Eigenkapital- und Liquiditätsstandards ('Basel III') in den EU-Recht. Zielsetzung des 'EU-Bankenpakets' ist die langfristige Gewährleistung der Finanzstabilität durch einen adäquat kapitalisierten Bankensektor. In der EU wurde diese Zielsetzung von der Europäischen Kommission als Grundlage der Schaffung einer Europäischen Bankenunion wie folgt formuliert:

*"Besser regulierte und beaufsichtigte Banken sind stärker und widerstandsfähiger und können der Realwirtschaft insgesamt besser dienen. Dieser Rahmen wird auch dafür sorgen, dass nicht mehr die Steuerzahler für die Fehler der Banken haften müssen. Darüber hinaus wird er die finanzielle Stabilität in Europa stützen, die eine der Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung darstellt."*¹

Die zeitnahe Umsetzung von CRD V und BRRD II durch diesen Gesetzentwurf erscheint geboten, da damit die deutsche Rechtslage, insbesondere das Kreditwesengesetz (KWG) und das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG), mit den direkt anwendbaren, nicht umsetzungsbedürftigen Bestimmungen der CRR II in Einklang gebracht wird. Das RiG folgt inhaltlich den europarechtlichen Vorgaben des 'EU-Bankenpakets'. In einzelnen Fällen werden die vorgesehenen nationale Wahlrechte ausgeübt, z.B. zur Mindeststückelung von nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (§65b WpHG).

Hervorzuheben ist, daß 'Basel III' nicht als Endpunkt der im Gefolge der Finanzkrise von 2008 eingeleiteten Reformen der Bankenregulierung betrachtet werden darf. Die Ende 2017 fertiggestellten 'Basel III'-Standards sollten vielmehr als ein Etappenziel auf dem Weg zu einem robusteren, besser geregelten Bankensektor verstanden werden. Die Kapitalerfordernisse nach 'Basel III' liegen nach wie vor deutlich unter den von zahlreichen unabhängigen Experten und Aufsehern geforderten Zielwerten. Die neu eingeführten Sanierungs- und Abwicklungsprozesse für Banken sind bisher in der Praxis kaum zur Anwendung gekommen, die Abwicklungsfähigkeit von systemrelevanten Instituten (SRIs) nach wie vor fraglich (siehe B.1.). Eine kontinuierliche Vervollständigung und Weiterentwicklung des Regelwerkes ist daher geboten. Dazu zählen auch die Maßnahmen, die unter dem Titel 'Finalisierung von Basel III' bereits vom Basler Ausschuss verabschiedet aber aufgrund der Covid 19-Pandemie noch nicht auf europäischer Ebene umgesetzt wurden (siehe B.2.).

Diese langfristigen Ziele müssen grundsätzlich auch in Krisenzeiten erhalten bleiben. Das schließt nicht aus, daß im Falle eines externen Schocks Erleichterungen gewährt und die Einführung neuer Anforderungen verschoben werden können, um die kurzfristigen Folgen abzufedern. Genau dies ist in der EU und in Deutschland im Gefolge der Covid-19-Krise geschehen. Der vorliegende Gesetzentwurf sowie die noch in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen zur 'Finalisierung' des Basel III-Regelwerkes dienen dagegen der langfristigen Sicherung der Finanzstabilität in Deutschland und der EU insgesamt und leisten darüber hinaus ein wichtiger Beitrag, um für deutsche und europäische Institute im internationalen Wettbewerb faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ('Proportionalität') ist nicht nur allgemein als zentraler Maßstab für aufsichtsrechtliche Eingriffe von Bedeutung sondern spielt auch eine wichtige Rolle für den Erhalt einer stabilen und vielfältigen Bankenlandschaft. Erleichterungen, vor allem für kleine und nicht-

komplexe Institute, sind daher grundsätzlich zu befürworten, solange sie nicht an anderer Stelle Risiken verschärfen oder neue Risiken schaffen (siehe B.3).

B. Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (RisikoreduzierungsGesetz – RiG)

1. Kapitalausstattung und Abwicklungsfähigkeit

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Covid-19-Krise und ihrer sich abzeichnenden Folgen für die Weltwirtschaft besteht die Gefahr, daß die Lehren der Finanzkrise von 2008 und der darauf folgenden, existenziellen Krise der Eurozone ab 2010 in Vergessenheit geraten. Zur Erinnerung: in den Jahren zwischen 2008 und 2015 wurde ca. EUR 5.0 Bio. an Staatshilfen für die Stabilisierung und Sanierung des Finanzsektors genehmigt, von denen ca. EUR 2.0 Bio. in Anspruch genommen wurden.² Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der EU stieg zwischen 2007 und 2017 um ca. EUR 5.0 Bio. (67%) auf EUR 12.5 Bio. In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten führten die folgenden Sparprogramme zu drastischen Einschnitten in die öffentliche Daseinsvorsorge und einen massiven Vertrauensverlust in weiten Teilen der Bevölkerung.

Die Ursachen für die Finanzkrise von 2008 sind hinlänglich bekannt. Es besteht weitgehend Einigkeit, daß die insgesamt unzureichende Kapitalausstattung des Bankensektors vor 2008, die mangelnde Erfassung der von sog. „systemrelevanten“ Instituten ausgehenden systemischen Risiken sowie Risiken durch neue Finanzprodukte und Praktiken zu den wesentlichen Auslösern der Krise zählten.³ Die insgesamt unzureichende Kapitalausstattung des Bankensektors zu korrigieren war und ist der zentrale Arbeitsauftrag des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und die Zielvorgabe für ‚Basel III‘.

In der Krise von 2008 wurde offenbar, daß Verluste in der Höhe von 2-4% der ungewichteten Aktiva eines Institutes in einer Krisensituation durchaus realistisch sind und daß es in Einzelfällen auch zu Verlusten von bis zu 10% kommen kann.⁴ Handelt es sich dabei um ein ‚systemrelevantes‘ Institut so kann ein unvermittelter Ausfall eine Kettenreaktion auslösen, die die Stabilität einzelner Volkswirtschaften oder auch den globalen Finanzmarktes insgesamt bedroht. Daher erscheint die von namhaften Akademikern⁵ und auch einzelnen Aufsichtsbehörden⁶ aufgestellte Forderung nach einer Eigenkapitalunterlegung in der Höhe von 10% oder mehr der ungesicherten Aktiva für ‚systemrelevante‘ Institute grundsätzlich schlüssig. In der Praxis wurde jedoch nach 2009 ein anderer Weg beschritten: anstelle einer vollständigen Unterlegung des Ausfallsrisikos mit Eigenmitteln werden mit dem im Rahmen von ‚Basel III‘ neu eingeführten Instrument der Gläubigerbeteiligung („bail-in“) bestimmte Klassen von ‚berücksichtigungsfähigen‘ Verbindlichkeiten im Bedarfsfall in Eigenmittel umgewandelt um das Institut zu rekapitalisieren und damit eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen. Dazu müßten Institute Eigenmittel und ‚berücksichtigungsfähige‘ Verbindlichkeiten in ausreichender Höhe vorhalten um a) die vollständige Absorption der Verluste und b) die Rekapitalisierung des fortbestehenden Instituts auf die vorschriftsmäßige Mindesthöhe zu ermöglichen.

Die in ‚Basel III‘ letztlich festgelegten Zielgrößen – eine mit Eigenmitteln zu unterlegende Verschuldungsquote („leverage ratio“) von 3% der ungewichteten Aktiva mit Aufschlägen für systemrelevante Institute von bis zu 1.75% (Art. 92 Abs. 1 lit. a und 1a CRR II) sowie eine Gesamtquote an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten („MREL“) von 6.75% der ungewichteten Aktiva (Art. 92a Abs. 1 lit. b CRR II) – liegen jedoch deutlich unter dem angesichts der historischen Präzedenzfälle als angemessen zu erachtenden Niveau. Daher besteht nach wie vor ein erhebliches Restrisiko für die öffentliche Hand.

Zudem bestehen nach wie vor Zweifel, ob die Sanierung beziehungsweise Abwicklung von systemrelevanten Instituten unter Beteiligung der Gläubiger im Ernstfall praxistauglich ist. Die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (BRRD) in der EU sind wenig ermutigend: von vier potenziellen Anwendungsfällen in Italien⁷, einem in Spanien⁸ und einem in Deutschland⁹ wurde nur ein Institut, Banco Popular Español, nach dem im BRRD vorgesehenen Verfahren abgewickelt. In allen anderen Fällen wurden erneut Steuergelder herangezogen. Für die öffentliche Hand, d.h. Gebietskörperschaften in Italien und Deutschland, entstanden allein aus diesen fünf Fällen Kosten von ca. EUR 12 Mrd., dazu wurden weitere EUR 20 Mrd. an Garantien ausgereicht. Nur zwei der betroffenen Institute waren davor von den zuständigen Aufsichtsbehörden als 'andere systemrelevante' Institute (A-SRI) benannt worden. Dennoch wurde in allen Fällen ein öffentliches Interesse an der Bereitstellung von Mitteln für die Stützung dieser Institute behauptet. Es muß festgestellt werden, daß diese Entscheidungen die Glaubwürdigkeit der BRRD in den Augen der breiten Öffentlichkeit beschädigt und das Vertrauen der in die nach 2008 eingeführten Reformen erschüttert haben.

Angesichts der Komplexität, Marktposition und internationalen Verflechtung großer, systemrelevanter Institute werden unter Fachleuten auch weiterhin begründete Zweifel geäußert, ob es realistisch ist zu erwarten, daß diese Institute in absehbarer Zeit nach den Vorgaben des BRRD abgewickelt werden können. Das Problem, daß systemrelevante Institute wohl auch weiterhin nicht ohne staatliche Unterstützung saniert werden, beziehungsweise geordnet aus dem Markt ausscheiden können ('too big to fail'), besteht trotz aller Absichtserklärungen weiterhin.¹⁰ Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit, insbesondere eine robuste Handhabung der den Abwicklungsbehörden gegebenen Kompetenzen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen gemäß Art. 17 BRRD II (§59 SAG) sowie längerfristig eine weitere Anhebung der Mindestanforderungen an Kapital und MREL für diese Institute, erscheinen daher geboten.

Mit Hinblick auf die nach wie vor niedrigen Mindestvorgaben für die Kapitalisierung kommt den zusätzlichen Kapitalkomponenten, konkret den Kapitalpuffern nach Art. 128 ff. CRD V (§§10c ff. KWG) und dem von den Aufsichtsbehörden individuell zu bemessenden 'Pillar 2'-Kapital nach Art 104a und 104b CRD V (§6c und 6d KWG (neu)), besondere Bedeutung zu. Es ist daher unbedingt darauf zu achten, daß diese Anforderungen stets in voller Höhe Verluste absorbieren können. Dazu müssen diese Kapitalkomponenten, wie auch in den europarechtlichen Vorgaben vorgesehen, unmittelbar zur Verlusttragung verfügbar sein, d.h. mit hartem Kernkapital (CET 1) unterlegt werden. Ebenso wichtig ist es, daß bei der Bemessung von MREL die Vorgaben von Art. 45c BRRD II ohne Abstriche umgesetzt werden, welche für Institute mit einer konsolidierten Bilanzsumme von über EUR 100 Mrd. eine MREL-Mindestquote von 5% der ungewichteten Aktiva vorsehen (§49c Abs. 5 SAG (neu)). Mindestens ebenso wichtig ist die Umsetzung des zusätzlichen Erfordernisses von Art. 45b Abs. 3 BRRD II, wodurch sichergestellt wird, daß für diese großen Institute der in Art. 44 Abs. 5 lit. a BRRD II vorgeschriebene Mindestbeitrag von Aktionären und Gläubigern ('burden sharing') in der Höhe von 8% der Eigenmittel und Verbindlichkeiten in der Form von nachrangigen MREL-Instrumenten verfügbar ist und daher im Bedarfsfall verlässlich umgewandelt werden kann (§49b Abs. 4 SAG (neu)).

Die durch Art. 44a BRRD II verfügte Einschränkung für den Verkauf von nachrangigen berücksichtigungsfähigen Wertpapieren ist eine wichtige Maßnahme zum Schutz von Privatanlegern, die solche Anlagen in der Vergangenheit oft in Unkenntnis des tatsächlichen Risikos zeichneten und bereits in einigen Fällen, z.B. in Italien, bei der Gläubigerbeteiligung empfindliche Verluste hinnehmen mußten. Die Ausübung des mitgliedstaatlichen Wahlrechtes im vorliegenden Gesetzentwurf zugunsten einer

Mindeststückelung von EUR 50,000 (§65b WpHG) ist zu begrüßen, da dieser Ansatz für die Anleger nachvollziehbarer und für die Institute einfacher umzusetzen ist.

2. Qualität der Kapitalisierung

Die Verwendung interner Risikomodelle (IRB-A) hat es großen Instituten lange ermöglicht, Kapitalisierungskennzahlen auf risikogewichteter Basis (RWA) auszuweisen, die signifikant unter den vom Basler Ausschuss intendierten – und von der Mehrzahl der institutionellen und akademischen Experten als adäquat erachteten Zielgrößen lagen. Die Einführung einer verbindlichen, risikoneutralen Verschuldungsquote („leverage ratio“) ist daher unabdingbar, um die insbesondere durch IRB-A gewährten Gestaltungsspielräume so weit zu reduzieren, daß eine konsistente Anwendung des „Basel III“-Regelwerks gewährleistet und die aus der Zweigleisigkeit von Kreditrisikostandardansatz (KSA) und IRB-A entstehenden Nachteile für kleinere Institute zumindest teilweise kompensiert werden. Allerdings ist die in ‚Basel III‘ verankerte Verschuldungsquote mit einem Mindestsatz von 3% der ungewichteten Aktiva, wie bereits erwähnt, weiterhin nicht zureichend.

Analysen, z.B. der Europäischen Zentralbank (EZB), weisen nach, daß die Nutzung interner Risikomodelle, vor allem durch Großbanken, nach wie vor unangemessen große Ermessensspielräume beziehungsweise Potentiale für die ‚Optimierung‘ von Kapitalanforderungen eröffnet. Erst im vergangenen Jahr hat die EZB in ihrem Zwischenbericht zur „Targeted Review of Internal Models“ (TRIM) erneut festgestellt, daß es bei fast zwei Dritteln der untersuchten Banken (62%) Beanstandungen hinsichtlich der Handhabung interner Modelle gab.¹¹ Nachdem eine allgemeine Anhebung der risikoneutralen Verschuldungsquote derzeit nicht zur Diskussion steht, hat der Basler Ausschuss andere Maßnahmen verabschiedet, die Divergenzen bei der Anwendung der ‚Basel III‘-Kapitalstandards reduzieren und die daraus entstehende Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten von großen Banken – die A-IRB – im Gegensatz zu kleineren Instituten voll nützen können – verringern sollen. Dieser sogenannte ‚output floor‘ stellt sicher, daß die Gewichtung eines Kreditrisikos durch bankinterne Modelle maximal 27,5% unter dem anhand des Kreditrisikostandardansatzes ermittelten Wert liegen kann. Diese Vorschrift, die Teil der zur Zeit von den EU-Gesetzgebern verhandelten ‚Finalisierung von Basel III‘ ist, stellt einen weiteren Schritt dar, die bereits aus dem früheren ‚Basel II‘-Regelwerk bekannten Schwachstellen in ‚Basel III‘ zu korrigieren und sollte daher unterstützt werden. Im Sinne einer Vorbildwirkung wäre es allerdings wünschenswert, wenn sich die EU entschließen könnte, anstatt des bereits sehr niedrigen ‚output floors‘ von 72,5% auf den zuvor in Bezug auf ‚Basel I‘ geltenden Schwellenwert von 80% zurückzukehren.

3. Proportionalität

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist eine Grundvoraussetzung hoheitlichen Handelns und daher auch maßgeblich für die Kalibrierung von aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte und das Bankwesen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorgaben des Basler Ausschusses wird im europäischen Kontext, und insbesondere in Deutschland, regelmäßig darauf hingewiesen, daß das Basel III-Regelwerk in erster Linie für große, grenzüberschreitend tätige Banken gedacht sei und die Anwendung auf alle in der EU zugelassenen Institute daher unverhältnismäßige Nachteile für kleinere Institute mit lediglich nationaler bzw. regionaler Präsenz nach sich ziehe.

Die Beibehaltung und Förderung einer diversen Bankenlandschaft, mit Instituten verschiedener Größen und einer Vielfalt komplementärer wie auch konkurrierender Geschäftsmodelle, ist unbestritten eine wesentliche Voraussetzung um Finanzstabilität zu gewährleisten und die effiziente Versorgung von Unternehmen und Haushalten mit Kredit und anderen Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Die ‚drei

Säulen' des deutschen Bankensystems leisten dazu unseres Erachtens einen wertvollen Beitrag. Maßnahmen, welche die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von kleineren und mittleren Instituten wahren, sind daher grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings darf das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht die übergeordnete Zielsetzung der Finanzstabilität gefährden und sollte auch nicht einseitig zu Gunsten von Partikularinteressen bemüht werden.

Insbesondere muß auch berücksichtigt werden, daß die Verhältnismäßigkeit. bzw. Angemessenheit, von Regulativen nicht nur in eine Richtung anzuwenden ist. Genauso wie es berechtigt ist zu erwarten, daß kleineren Instituten Erleichterungen gewährt werden, solange diese nicht zu Lasten der Öffentlichkeit gehen und die Stabilität des Finanzsystems bedrohen, ist es ebenso berechtigt höhere Maßstäbe an Institute anzulegen, deren Größe, Marktmacht, Risikoprofil und internationale Verflechtung sie zu potenziellen Risikofaktoren für die Finanzstabilität auf nationaler oder internationaler Ebene macht. Wenn der Gesetzgeber Möglichkeiten erörtert, welche Belastungen kleineren Instituten möglicherweise abgenommen werden könnten, so ist zu bedenken, daß auch kleinere Institute grundsätzlich systemische Risikoträger sein können. Das gilt insbesondere, wenn es unter diesen Instituten zu einer Kettenreaktion kommt, etwa aufgrund von sektoriellen Verflechtungen zwischen den Instituten oder infolge von Risikofaktoren, die das gemeinsame Geschäftsmodell betreffen. Die Savings & Loan-Krise in den USA zwischen 1986 und 1995 war ein solcher Fall. Aufsichtsrechtliche Offenlegungs- und Berichtspflichten sind essenzielle Instrumente um Risiken frühzeitig zu erkennen und Ansteckungseffekte ('contagion') abzuwenden. Daher sind Ausnahmeregelungen bei der Kapitalisierung sowie bei den aufsichtsrechtlichen Berichtspflichten aus der Perspektive der Finanzstabilität problematisch. Dagegen wäre eine grundlegenden Vereinfachung des Basler Regelwerks, beispielsweise durch eine Zusammenlegung der derzeit parallel existierenden F-IRB ('Foundation IRB') und IRB-A-Ansätze zugunsten eines vereinfachten IRB-F-Ansatzes zweifellos im Sinne der Proportionalität und daher unterstützenswert.

Daß kleinere und mittlere Institute von der zunehmenden Komplexität der Finanzgesetzgebung und den damit einhergehenden Compliancepflichten besonders stark betroffen sind, ist nachvollziehbar. Erleichterungen bei den Publizitätspflichten, insbesondere bei Instituten die nicht über einen großen Kreis von Anlegern verfügen, können hier sinnvoll sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß auch andere Adressaten, z.B. Kontoinhaber und externe Kunden, ein berechtigtes Interesse an regelmäßigen Informationen über den Geschäftsentwicklung des Instituts haben. Auch bei anderen Erleichterungen, z.B. bei der Eignungsprüfung anlässlich der Bestellung von Mitgliedern der Geschäftsführung und anderen Leitungsgremien sowie bei den Vergütungsregeln für Geschäftsführer und andere Risikoträger, sollte mit Augenmaß vorgegangen werden. Während es denkbar ist, bei Instituten, wo die variable Vergütung von Mitarbeitern aufgrund des Geschäftsmodells nicht oder nur in minimalem Ausmaß praktiziert wird, von der Anwendung komplexer Regelungen abzusehen, sollten auch bei kleinen und mittleren Institute keine Abstriche bei der Verantwortlichkeit der Eigentümer und der von ihnen bestellten Organe für die professionelle Führung der Geschäfte des Institutes gemacht werden.

- ¹ Europäische Kommission, Umfassende Reaktion der EU auf die Finanzkrise: Wichtige Schritte in Richtung solider Rahmenbestimmungen für den Finanzsektor in Europa und einer Bankenunion für den Euroraum, Pressemitteilung von 24. Januar 2014; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_57
- ² Millaruelo, Antonio / del Río, Ana, The Cost of Interventions in the Financial Sector since 2008 in the EU Countries, Banco de España Analytical Articles, 06. April 2017, S. 5; <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2017/T2/files/beaa1702-art10e.pdf>
- ³ Finance Watch, Ten Years After: Back to Business as Usual. Post-Crisis Financial Regulation in Europe, Finance Watch Report, 15. September 2018, S. 8-9 und 23-25 mwN; <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/09/10YA-FW-report.pdf>
- ⁴ Financial Stability Board, Historical Losses and Recapitalisation Needs: Findings Report, 09 November 2015; <https://www.fsb.org/2015/11/historical-losses-and-recapitalisation-needs-findings-report/>
- ⁵ Admati, Anat / DeMarzo, Peter / Hellwig, Martin F. / Pfleiderer, Paul, Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive, Stanford GSB Research Paper No. 2063, 23 März 2011; <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/working-papers/fallacies-irrelevant-facts-myths-discussion-capital-regulation-why>
- ⁶ Federal Reserve Bank of Minneapolis, The Minneapolis Plan to End Too Big to Fail, 10. Januar 2018; <https://www.minneapolisfed.org/~media/files/publications/studies/endingtbtft/the-minneapolis-plan/the-minneapolis-plan-to-end-too-big-to-fail-final.pdf>
- ⁷ Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Banca Carige – Cassa di Risparmio di Genova
- ⁸ Banco Popular Español
- ⁹ Norddeutsche Landesbank (Nord/LB)
- ¹⁰ s. Finance Watch, Response to the Financial Stability Board (FSB) Consultation on the Evaluation of the Effects of “Too-Big-To-Fail” Reforms, 30. September 2020; <https://www.finance-watch.org/publication/response-to-the-fsb-consultation-on-the-evaluation-of-the-effects-of-too-big-to-fail-reforms/>
- ¹¹ Europäische Zentralbank, Interim Update on the Targeted Review of Internal Models (TRIM), 03. April 2019; (https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2019/ssm.TRIM_information_letter.en.pdf)

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. Ökonominen 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 Mindest-Verschuldungsquote von 3 Prozent einhalten. Zum Beispiel beträgt bei einem risikobasierten G-SRI Puffer von 2 % die zukünftige Mindest-Verschuldungsquote 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_haftung_skaskade_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_haftung_skaskade_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

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



Benachteiligung deutscher Sparerinnen und Sparer und Institute durch nationale Sonderregeln

Das Bundeskabinett hat im Juli den Entwurf des Risikoreduzierungsgesetzes (RiG) beschlossen. Im Wesentlichen dient das RiG der nationalen Umsetzung des EU-Bankenpaketes. Für deutsche Institute und ihre Kundinnen und Kunden ist die im RiG vorgesehene Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes ausgesprochen problematisch: Denn der Entwurf schreibt für bestimmte Anlagemöglichkeiten eine **Mindeststückelung von 50.000 EUR** vor, wenn sie an **Privatleute** verkauft werden.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung geht ganz **wesentlich über die zwingenden Vorgaben des EU-Rechts (sog. gold plating) hinaus**: Denn die Mindeststückelung von 50.000 EUR soll auch für Eigenmittel von Banken gelten, während die EU-Richtlinie diese von der verpflichtenden Anwendung ausdrücklich ausnimmt. Dies hat weitreichende Folgen:

- Wir als UmweltBank bilden seit vielen Jahren Eigenmittel durch die Ausgabe von Genussrechten, Genussscheinen, Nachrang- und Wandelanleihen. Diese Finanzinstrumente wurden bei tausenden privaten Kundinnen und Kunden platziert. Das Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzesentwurfs hätte **ganz erhebliche, negative Folgen** für uns im Hinblick auf die **notwendige Beschaffung von Eigenmitteln**.
- Der Gesetzesentwurf hätte auch für private Kleinanlegerinnen und Kleinanleger überaus negative Folgen: Denn durch die avisierten Neuregelungen werden ihnen **lukrative Möglichkeiten der Geldanlage vorenthalten**. In Zeiten von Niedrigzinsen fallen so zahlreiche und etablierte Anlageprodukte ersatzlos weg.
- **Deutsche Kleinanlegerinnen und -anleger werden entmündigt**, indem sie von gängigen Anlageprodukten ausgeschlossen werden. Die Deutsche Kreditwirtschaft urteilt: „*Gerade Tier2-Instrumente [d.h. spezielle Eigenmittel] sind beispielsweise ein sehr einfach ausgestaltetes Produkt, welches seit vielen Jahren bei Privatkunden als Anlageprodukt etabliert und dessen Funktionsweise und Risikogehalt ... vollumfänglich transparent ist.*“
- Der deutsche Sonderweg steht für **Ungerechtigkeit**: Wohlhabende können nach wie vor in die lukrativen Instrumente investieren, indem sie über 50.000 EUR anlegen. „Normal“verdienende werden einfach davon ausgeschlossen.
- Der deutsche Gesetzesentwurf steht für **Unverhältnismäßigkeit**, da keine Mindeststückelung z.B. für Aktien vorgeschrieben ist, aber für einfache Eigenmittel-Instrumente vorgesehen wird.
- Anlegerschutz ist wichtig! Er wird bereits durch die konkrete Formulierung der EU-Richtlinie erreicht. **Der deutsche Gesetzesentwurf geht deutlich über die EU-Vorgaben hinaus, er grenzt unverhältnismäßig und umfangreich deutsche Kleinanlegerinnen und Kleinanleger von lukrativen Anlagemöglichkeiten aus und beschränkt deutsche Banken sehr weitreichend in der Möglichkeit, Eigenmittel zu generieren.**

Um eine **Benachteiligung deutscher Institute und ihrer Kundinnen und Kunden zu vermeiden**, schlagen wir vor, in der deutschen Gesetzgebung keine über die Pflichtvorgaben der EU-Richtlinie hinausgehenden Anforderungen zu stellen.

Anhang 1: Risikoreduzierungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung

„§ 65b Veräußerung nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten und relevanter Kapitalinstrumente an Privatkunden

Unbeschadet der Vorschriften dieses Abschnitts dürfen nachrangige berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten nach § 2 Absatz 3 Nummer 40a des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes sowie relevante Kapitalinstrumente nach § 2 Absatz 2 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes an Privatkunden im Sinne des § 67 Absatz 3 nur mit einer Mindeststückelung von 50 000 Euro veräußert werden. Satz 1 gilt nicht für Verbindlichkeiten und relevante Kapitalinstrumente im Sinne dieser Vorschrift, die vor dem 28. Dezember 2020 begeben wurden.“

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2020-04-22-Risikoreduzierungsgesetz/2-Regierungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 139

Anhang 2: Risikoreduzierungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Änderung des § 65b (Gegenvorschlag der UmweltBank)

„§ 65b Veräußerung nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten ~~und relevanter Kapitalinstrumente~~ an Privatkunden

Unbeschadet der Vorschriften dieses Abschnitts dürfen nachrangige berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten nach § 2 Absatz 3 Nummer 40a des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes ~~sowie relevante Kapitalinstrumente nach § 2 Absatz 2 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes~~ an Privatkunden im Sinne des § 67 Absatz 3 nur mit einer Mindeststückelung von 50 000 Euro veräußert werden. Satz 1 gilt nicht für Verbindlichkeiten ~~und relevante Kapitalinstrumente~~ im Sinne dieser Vorschrift, die vor dem 28. Dezember 2020 begeben wurden.“

Anhang 3: BRRD-Änderungsrichtlinie

Artikel 44a Veräußerung nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten an Kleinanleger

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Verkäufer nachrangiger berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten, die alle Bedingungen nach Artikel 72a der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit Ausnahme von Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe b und von Artikel 72b Absätze 3 bis 5 der genannten Verordnung erfüllen, diese Verbindlichkeiten nur an einen Kleinanleger im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 11 der Richtlinie 2014/65/EU verkaufen darf, wenn alle der folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Der Verkäufer hat einen Eignungstest gemäß Artikel 25 Absatz 2 der Richtlinie 2014/65/EU durchgeführt;
- b) der Verkäufer hat sich auf Grundlage des Tests nach Buchstabe a davon überzeugt, dass diese berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten für diesen Kleinanleger geeignet sind;
- c) der Verkäufer dokumentiert die Eignung gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 2014/65/EG.

Ungeachtet des Unterabsatzes 1 können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass die in den Buchstaben a bis c des genannten Unterabsatzes festgelegten Voraussetzungen auf Verkäufer anderer Instrumente, die als Eigenmittel oder bail-in-fähige Verbindlichkeiten eingestuft sind, anzuwenden sind. [Dieses Wahlrecht übt der Gesetzentwurf der Bundesregierung unnötigerweise aus]

(2) Sind die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt und übersteigt das Finanzinstrument-Portfolio dieses Kleinanlegers zum Zeitpunkt des Erwerbs nicht 500 000 EUR, so stellt der Verkäufer auf Grundlage der von dem Kleinanleger zur Verfügung gestellten Informationen nach Absatz 3 sicher, dass die beiden folgenden Voraussetzungen zum Zeitpunkt des Erwerbs erfüllt sind:

a) Der aggregierte Betrag, den der Kleinanleger in Verbindlichkeiten im Sinne von Absatz 1 anlegt, übersteigt nicht 10 % seines Finanzinstrument-Portfolios;

b) dieser anfängliche Investitionsbetrag, der in eine oder mehrere Verbindlichkeiten im Sinne von Absatz 1 angelegt wird, beträgt mindestens 10 000 EUR.

(3) Der Kleinanleger liefert dem Verkäufer präzise Informationen über sein Finanzinstrument-Portfolio, einschließlich über Anlagen in Verbindlichkeiten im Sinne von Absatz 1.

(4) Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 umfasst das Finanzinstrument-Portfolio des Kleinanlegers Bareinlagen und Finanzinstrumente mit Ausnahme von als Sicherheit hinterlegten Finanzinstrumenten.

(5) Unbeschadet des Artikels 25 der Richtlinie 2014/65/EU und abweichend von den in den Absätzen 1 bis 4 des vorliegenden Artikels festgelegten Anforderungen kann ein Mitgliedstaat eine Mindeststückelung von mindestens 50 000 EUR für Verbindlichkeiten im Sinne von Absatz 1 festlegen, wobei die marktüblichen Konditionen und Verfahren dieses Mitgliedstaats sowie die bestehenden Verbraucherschutzmaßnahmen innerhalb seines Hoheitsgebiets berücksichtigt werden.

(6) Wenn der Gesamtwert der Vermögenswerte von Unternehmen im Sinne von Artikel 1 Absatz 1, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und der Anforderung gemäß Artikel 45e unterliegen, 50 Mrd. EUR nicht übersteigt, so kann dieser Mitgliedstaat abweichend von den Anforderungen gemäß den Absätzen 1 bis 5 des vorliegenden Artikels lediglich die Anforderung gemäß Artikel 2 Buchstabe b des vorliegenden Artikels anwenden.

(7) Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, diesen Artikel auf Verbindlichkeiten im Sinne von Absatz 1 anzuwenden, die vor dem 28. Dezember 2020 begeben wurden.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0059-20200107&from=EN>