

**Professor Dr. Franz-Christoph Zeitler**

Vizepräsident

der Deutschen Bundesbank

**Aktuelle aufsichtsrechtliche Entwicklungen**

Forum Bankenaufsichtsrecht

Akademie deutscher Genossenschaften

14. April 2011

– Es gilt das gesprochene Wort –

Bei dem Titel „Neuerungen im Aufsichtsrecht“ kommt einem der Satz Lessings in den Sinn: „Es gibt viel Neues und Gutes zu berichten; doch ist das Gute nicht neu und das Neue nicht gut!“ Die Finanzkrise hat uns zu vielen Neuerungen gezwungen. Soweit diese zur Systemstabilität beitragen, sind sie auch gut. Im Folgenden will ich nicht zu sehr auf die Details des neuen Regelwerks „Basel III“ eingehen, über das schon viel gesagt und geschrieben wurde, ich will aber einige Bemerkungen machen

- zu wesentlichen Aspekten des neuen Regelwerks und insbesondere zu seinen Auswirkungen,
- zur Umsetzung der neuen Regeln in Deutschland und in Europa.
- Speziell zur Anerkennung von Kapitalbestandteilen der Kreditgenossenschaften im neuen Aufsichtsrecht,
- zu dem auf der europäischen Ebene heiß diskutierten Thema der Harmonisierung der Einlagensicherung.
- Ein „Wiedergänger“ sind die Regeln für Hypothekarkredite in dem neuen Richtlinienentwurf der Kommission von Anfang April.
- Schließlich ein spezielles Thema für den Mittelstand und die ihn finanzierenden Banken: die Kapitalunterlegung von Mittelstandskrediten mit hoher Risikodiversifikation („Granularität“).

## **I. Die final rules: Basel III**

1. Ziel von Basel II ist höheres und härteres Kapital. Dies bedeutet nicht nur eine erhöhte Fähigkeit, Verluste zu absorbieren, es sorgt idealiter bereits im Vorfeld durch die höhere Haftungsbasis für ein vorsichtigeres Agieren, letztlich für die Wiedergewinnung des Vertrauens in die Banken und das Bankensystem.

Ein Element der Flexibilität ist der neue Kapitalerhaltungspuffer. Er löst zu einem Teil das regulatorische Paradoxon, wonach höhere Kapitalsätze nie genutzt werden können, weil ein Unterschreiten der Mindestschwellen zu harten aufsichtlichen Sanktionen führt.

Mit dem antizyklischen Puffer für Zeiten exzessiven Kreditwachstums erhalten die Aufsichtsregeln zum ersten Mal ein explizites antizyklisches Element.

2. Eine wichtige Erkenntnis der Krise war: Kapital ist wichtig, aber nicht alles. Wenn plötzlich das Marktvertrauen in einem global verflochtenen Finanzsystem zusammenbricht, ist die Liquidität von zentraler Bedeutung: Die neuen Liquiditätskennziffern sind eine Konsequenz der Erkenntnis, dass Liquidität dem Kapital nicht automatisch folgt. Zum ersten Mal erfolgt eine Einigung in diesem Bereich auf der internationalen Ebene.

Dabei haben wir Wert darauf gelegt, dass die höhere Stabilität der Einlagenfinanzierung gegenüber der Kapitalmarktfinanzierung anerkannt wird: So werden z.B. jederzeit fällige Kundeneinlagen nach der Bodensatztheorie bewertet und erhalten eine geringe Abflussrate (run-off 5% (stable) oder 10 % (less stable deposits)<sup>1</sup>). Die besonderen „Fürsorgepflichten“ innerhalb von Finanzverbänden werden ebenfalls berücksichtigt (run-off 25%<sup>2</sup>).

3. Die dritte Frage geht von der nüchternen Erkenntnis aus, dass Kapitalquoten definitionsgemäß ein Quotient sind. Die Erhöhung der Quote kann nicht nur durch die wünschenswerte Erhöhung des Zählers (Kapital), sondern auch durch die

---

<sup>1</sup> Tz. 56ff. des Basel II: international framework for liquidity risk, measurement, standards and monitoring, BCBS, Dec. 2010.

<sup>2</sup> Tz. 79f. des vorgenannten Dokuments.

Reduzierung des Nenners (Bilanzaktiva) erreicht werden. Dies ist zu begrüßen, soweit es nicht um Kernbestandteile der Bankenbilanz (vor allem nicht kundengetriebene Eigenhandelspositionen, abstrakte und komplexe Wertpapiere) geht, schafft aber Probleme, wenn damit auch das Kreditangebot von Instituten für die reale Wirtschaft reduziert würde.

Wir haben deshalb in Basel großen Wert gelegt auf Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen, die Schritt für Schritt eine Anpassung an die neuen Baseler Standards sicherstellen sollen, ohne gleichzeitig zu einer Einschränkung des Kreditangebotes zu führen. Bisher sind keine Anzeichen für eine Kreditklemme zu erkennen; dies ist neben anderem auch ein Verdienst der Genossenschaftsbanken und der Sparkassen, die gerade in der Krise ihren Beitrag zur Stabilität der Kreditversorgung und damit dazu geleistet haben, dass Deutschland aus dem tiefen Konjunkturunbruch des Jahres 2009 so schnell herausgefunden hat.

Darüber hinaus haben wir bei den Maßnahmen, die international „unchartered territory“ – Neuland – betreten, Wert auf Überprüfungsklauseln gelegt. Damit sollen die neuen Instrumente - die Monatsliquiditätskennziffer „liquidity coverage ratio“, die Jahresliquiditätskennziffer „net stable funding ratio“ und die nicht risiko-bezogene Kapitalregel „leverage ratio“ – nach einer Beobachtungsperiode auf unerwünschte Nebenwirkungen überprüft werden; z.B. ist sicherzustellen, dass die leverage ratio tatsächlich eine back stopp Funktion für Zeiten exzessiven Kreditwachstums hat und kein bindender Standard für manche Geschäftsmodelle wird; genauso werden wird darauf achten, dass die NSFR die stabile und risikoarme Langfristorientierung in der Unternehmensfinanzierung nicht untergräbt.

Nicht zuletzt ist das für Deutschland „konstituierende Element“ von Basel II – das Mittelstandspaket – nicht angerührt worden; damit ist gemeint die niedrigere Risikofunktion im IRBA (Modellansatz), das niedrigere Risikogewicht für granulare Unternehmenskredite im Standardansatz; hinzu kommt die risikogerechte Unterlegung der Realkredite.

4. Die vierte und hier letzte Frage richtet sich nach dem durch die neuen Regeln ausgelösten Kapitalbedarf. Die Regelungen des Baseler Ausschusses werden primär für große Institute – sog. „Baseler Banken“ oder „Gruppe 1 Banken“ – entwickelt; in den USA z.B. werden die Regeln auch nur für diese Institute angewendet. Es ist ein Spezifikum des europäischen Rechts, dass wir alle Regeln für alle Institute gleich umsetzen. (Grundsatz des same risk, same rule). Gleiche Regeln für gleiches Risiko sind jedoch nicht gleichzusetzen mit gleichem Kapitalbedarf für alle.

Wir haben direkt nach der Veröffentlichung der „final rules“ im Dezember des vergangenen Jahres einen zweistufigen (zuerst eine Auswahl von Instituten, dann alle Banken) aufsichtlichen Prozess in Gang gesetzt und begleiten die Institute in ihrer Kapitalplanung. Eine grobe, naturgemäß unsichere Schätzung zeigt einen Kapitalbedarf von rund 50 Mrd. €, der sich weitgehend konzentriert auf große, handelsaktive Banken – eine Lehre aus der Entstehungsgeschichte von Basel III.

Die Schwachstellen des Regelwerks lagen hauptsächlich in den Markt- und Handelsgeschäften, die Regeln hierfür wurden deutlich (Steigerung um das Drei- bis Vierfache) verschärft. Das „normale“ Kredit- und Mittelstandsgeschäft dagegen unterliegt mit Ausnahme der allgemeinen Kapitalstärkung keinen weiteren Ver-

schärfungen. In Verbindung mit einer prinzipienorientierten Kapitaldefinition bei Nicht-AGs und Kapital-Definitionsregeln für Abzugspositionen, die eher bei Konzernen ihre Wirkung entfalten (z.B. zur beschränkten Anrechnung von Beteiligungen) ist der Kapitalbedarf bei klassischen Mittelstands- und Privatkundenbanken nach unseren Analysen überschaubar.

## **II. Umsetzung von Basel III in Europa**

Was die Umsetzung von Basel III innerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union betrifft, sind wir bis Mitte Februar davon ausgegangen, dass die Kommission einen Vorschlag für eine Änderungsrichtlinie zur CRD unterbreiten wird; dies ist geübte und bewährte Praxis von der CRD I (Basel II) bis zur CRD III (u.a. Handelsbuch).

Im März wurde bekannt, dass die Kommission in Abweichung davon plant, wichtige Teile – nämlich die Säulen 1 und 3 – über eine Verordnung umzusetzen.

Dies ist nicht eine formale Frage für „Gourmets“ des Aufsichtsrechts, sondern eine wichtige Weichenstellung, die jedenfalls in Parlamenten und Öffentlichkeit in ihren Auswirkungen ausführlich diskutiert werden sollte, bevor eine Entscheidung getroffen wird:

- Es besteht die Gefahr einer erheblichen Rechtsunsicherheit und einer komplizierten Gemengelage von Verordnung und KWG. Die Bereiche Eigenkapital, Liquidität und Offenlegung – die Säulen I und III – müssten nämlich aus dem deutschen Kreditwesengesetz „herausoperiert“ werden und würden dann in einer eigenen Systematik und Begrifflichkeit ausschließlich in der europäischen Verordnung und in künftigen Ausführungsbestimmungen der EBA gere-

gelt. Die Regeln für die Säule II – also Risikotragfähigkeit und Organisationsstruktur – wäre dagegen weiterhin im KWG zu treffen, genauso wie Kapital- und Liquiditätsregeln für Finanzinstitute jenseits der Einlagenkreditinstitute.

- Zudem lässt der Weg über eine Verordnung für nationale Umsetzung, Konkretisierung und Auslegung grundsätzlich keinen Raum (wenn nicht eine spezielle europäische Ermächtigung hierfür vorliegt). Man kann fragen, ob ein ausnahmslos europäisches Auslegungsverfahren nicht den zweiten Schritt vor dem ersten tut, solange die Finanzmärkte in Europa nicht ihrerseits weitgehend integriert sind. Es gibt bekanntlich nach wie vor größere Unterschiede
  - in der Finanzierungskultur – langfristige versus kurzfristige Finanzierung;
  - in der Finanzierung der realen Wirtschaft – bankbasierte gegenüber kapitalmarktbasierten Systemen;
  - nicht zuletzt gibt es erhebliche Unterschiede in der Struktur der Bankensysteme – stärker dezentral aufgebaute Systeme wie in Deutschland, gegenüber stärker zentralen Systemen wie in UK.

### **III. Kreditgenossenschaftliche Kapitalbestandteile**

Die Frage Verordnung oder Richtlinie dürfte nicht unbedeutend auch für besondere kreditgenossenschaftliche Fragestellungen sein:

- Ad 1: Unstrittig ist aus meiner Sicht die Anerkennung von Genossenschaftsanteilen als vollwertiges hartes Kernkapitals. Die berühmte Fußnote 12 der final rules – durch sie werden genuine Kapitalbestandteile anderer Rechtsformen wie Genossenschaftsanteile den Aktien gleichgestellt,

wenn sie den gleichen Kriterien genügen – dürfte für Deutschland eine der wichtigsten „Fußnoten“ des Aufsichtsrechts sein.

Eine der Anerkennungskriterien ist die Nachhaltigkeit von Kapitalbestandteilen; ist diese de jure auf Grund eines Kündigungsrechts der Gesellschafter in den Satzungen nicht gegeben, kann dies durch ein Widerspruchsrecht einer Gesellschaft geheilt werden. Dieses Kriterium wird nicht neu durch Basel III eingeführt, sondern gilt bereits über eine Leitlinie von CEBS zur CRD II, die Ende 2010 in Kraft getreten ist. Das notwendige Widerspruchsrecht der Gesellschaft wurde bereits vor einigen Jahren im Rahmen der Diskussion mit den Standardsetzern in die Mustersatzung des BVR aufgenommen. Um Termenschwierigkeiten mit den für die jetzt notwendig werdenden Satzungsänderungen in den Generalversammlungen zu vermeiden, haben wir uns mit der BaFin darauf verständigt, von Seiten der Aufsicht keine Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Satzungsänderung bis Ende 2011 umgesetzt wird.

- Ad 2: stille Reserven (Vorsorgereserven nach § 340f HGB): Im Grundsatz stehen die fehlende Transparenz und Offenlegung einer Anerkennung von stillen Reserven als Ergänzungs-Kapital entgegen. Ein wichtiges Ziel der Baseler Regeln ist, die Transparenz der Zusammensetzung des aufsichtlichen Kapitals zu erhöhen und dadurch die Grundlagen für Marktvertrauen zu stärken. Das Misstrauen der Marktteilnehmer war es ja, das in der Krise die Schwierigkeiten beim Liquiditätsausgleich am Interbankenmarkt ausgelöst hatte.



Basel III richtet sich allerdings zunächst an international tätige Banken, denen die Bildung stiller Reserven durch die Anwendung von fair value Bilanzstandards ohnehin verwehrt ist. Für die Frage der Bildung stiller Reserven scheint deshalb eine Sonderregelung für die nicht unmittelbar von Basel III betroffenen europäischen Institute sachgerecht. Die deutsche Seite setzt sich daher auf europäischer Ebene für eine Fortsetzung der Anerkennung von § 340f Reserven als aufsichtliches Ergänzungskapital ein; in jedem Fall bleibt die „Auffanglösung“ einer Umwandlung in offene Reserven nach § 340g HGB, die unstreitig hartes Kernkapital darstellen.

- Ad 3: Der Haftsummenzuschlag ist im deutschen Aufsichtsrecht bislang als Ergänzungskapital anerkannt, jedoch in seiner Höhe auf 25% des Kernkapitals beschränkt. Unbestrittener Bestandteil der Baseler Regeln ist jedoch, dass sämtliche Bestandteile des regulatorischen Kapitals voll eingezahlt sein müssen. Dieses Kriterium steht einer Fortsetzung der aufsichtlichen Anerkennung entgegen. Mit der durch die Kalibrierung von Basel III beschlossenen zukünftig deutlich geringeren Bedeutung des aufsichtlichen Ergänzungskapitals ist zu erwarten, dass die Bedeutung des Haftsummenzuschlags eher abnehmen wird. Um den Instituten den Übergang auf Basel III zu erleichtern, setzt sich die deutsche Seite bei den europäischen Verhandlungen jedoch für eine Aufnahme der Haftsummenzuschläge in die vereinbarten Übergangsregel ein (Tz 94 der „final rules“), wonach bisherige Elemente des Ergänzungskapitals (tier 2) degressiv über 10 Jahre hinweg abzubauen sind.

## IV. Einlagensicherung

Ein ebenfalls europäisch getriebenes Thema, wenn auch außerhalb des direkten „Dunstkreises“ von Basel III ist die Harmonisierung der Einlagensicherung. Die Richtlinie hierzu wird derzeit verhandelt. Eine Vereinbarung scheint dahingehend zu bestehen, das sog. „target level“ – das Gesamtvolumen – des Sicherungstopfes bei 1,5% der tatsächlich „gedeckten“ (covered<sup>3</sup>) Einlagen (in Abgrenzung zu den „erstattungsfähigen“ eligible<sup>4</sup>-Einlagen) festzusetzen und über zehn Jahre aufzufüllen. Die Beiträge sollen risikoorientiert und gestaffelt sein.

Unklar ist noch die Einbeziehung der institutssichernden Einrichtungen in Deutschland; sie wird von der deutschen Seite, auch den Parlamentariern im Europaparlament nachdrücklich vorgebracht: Es geht im Wesentlichen um die Vermeidung einer Maximalharmonisierung; das bislang genannte Sicherungsniveau von 100.000€ pro Kunde sollte daher als Minimalsicherung verstanden werden. Zu vermeiden ist auch eine Doppelbelastung aus den Beiträgen für die Einlagen- und die Institutssicherung: d.h. die Leistungen für die Institutssicherung sind – jedenfalls weitgehend – auch als Beiträge für die Einlagensicherung im europäischen Sinne anzuerkennen. Dies entspräche dem Grundsatz „Unfallverhütung“ geht vor „Reparatur der Unfallschäden“.

## V. Hypothekarkredit

Ein nicht neues, aber neu vorgelegtes Thema der Kommission betrifft Hypothekarkredite: Gerade die Frage Langfristigkeit bzw. Nachhaltigkeit der Finanzierungsstruktur sollte eigentlich durch die Erkenntnisse und Erfahrungen der Finanzmarktkrise entschieden

---

<sup>3</sup> Definition: deposits that do not exceed the level of coverage.

<sup>4</sup> Definition: deposits that are not excluded from protection.

sein. Umso überraschender ist es, dass die Kommission Anfang April in einer Neuauflage der Hypothekarkreditrichtlinie (Entwurf) wieder auf ihre früheren Überlegungen zurück gekommen ist (Artikel 18 des Entwurfs), Grundsätze und Grenzen für die bei langfristigen Hypothekarkrediten notwendigen Vorfälligkeitsentschädigungen bei vorzeitiger Rückzahlung zu regeln. Zwar scheint die gewählte Formulierung „weich“ und lässt Spielraum für nationale Entscheidungen. Letztlich werden aber die bewährten Regeln des langfristigen Hypothekarkredits von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe („Rechte der Verbraucher nicht übermäßig erschwert, keine übermäßigen Kosten“) durch die Kommission abhängig.

Im Zusammenhang mit Hypothekarkrediten immer wieder auf dem Prüfstand stehend ist auch deren Kapitalunterlegung; im Moment erhalten Hypothekarkredite für Wohnraum ein Risikogewicht von 35%; solche für gewerbliche Immobilien können als nationales Wahlrecht mit 50% (anstelle 100) risikogewichtet werden, wenn das Unabhängigkeitskriterium<sup>5</sup> oder der sog. hardtest<sup>6</sup> erfüllt ist. Die im Zuge der Rechtsvereinheitlichung vorgenommene Durchleuchtung des Aufsichtsrechts nach möglicherweise nicht mehr sinnvollen Wahlrechten hat auch das hier genannte vor ca. zwei Jahren auf die Prüfliste gesetzt.

Im Rahmen der Umsetzung von Basel III treten wir für folgende Regelung ein: Wenn die Voraussetzungen des „hardtest“ (niedrige Ausfallraten) erfüllt sind, sollten die niedrigeren Risikogewichte einheitlich in der EU möglich sein. Die bisherigen Entwürfe gehen weitgehend in diese Richtung.

---

<sup>5</sup> Der hardtest muss nicht nachgewiesen werden, wenn die Bonität des Kreditnehmers unabhängig von der Entwicklung des sichernden Objektes ist (Unabhängigkeitskriterium).

<sup>6</sup> Hardtest: Verluste erststelliger Beleihungsraum (< 60% Beleihungswert) nicht höher als 0,3% der ausstehenden Kredite und Gesamtverluste nicht höher als 0,5%.

## VI. Mittelstandspaket der Baseler Vereinbarungen (Granularität)

Ein letztes Thema des Aufsichtsrechts: Verhandlungsgrundlage bei Basel III war für die deutsche Delegation, dass das seinerzeit für Basel II erreichte „Mittelstandspaket“ nicht verändert wird; hierzu gibt gerade die Krise keinen Anlass.

Ein Teil des Mittelstandspakets ist eine risikoadäquate Unterlegung diversifizierter Mittelstandskredite: Eine Forderung an ein Unternehmen darf auch dem Mengengeschäft zugerechnet werden (Absenkung Risikogewicht von 100 auf 75%), wenn sie zum einen kleiner als 1 Mio. € ist (hartes Kriterium); zum anderen eine hohe „Granularität“ aufweist („Teil einer erheblichen Zahl von KSA-Positionen mit ähnlichen Eigenschaften (ist), so dass das mit ihr verbundene Risiko durch Diversifikationseffekte wesentlich verringert wird“<sup>7</sup> (weiches Kriterium)).

In den Verhandlungen zu Basel II stand lange Zeit eine Konkretisierung dieses weichen Kriteriums mit 0,2% im Raum. Dies hieße im Umkehrschluss, dass ein Unternehmensportfolio mindestens 500 Mio. € umfassen muss, damit die absolute Grenze von 1 Mio. € pro Kredit überhaupt genutzt werden kann; für kleinere Banken, darunter die große Zahl der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, drohte die Regelung damit teilweise ins Leere zu laufen. Sie wurde deshalb sowohl vom Baseler Ausschuss als auch vom europäischen Gesetzgeber nicht aufgenommen. In der deutschen Auslegung wurde von der Aufsicht die 0,2%-Grenze als hinreichendes Kriterium wohl aus Vorsichtsgründen bei Einführung von Basel II angenommen, nicht allerdings ohne Ausnahmen im Einzelfall auszuschließen.

---

<sup>7</sup> SolvV, § 25 Abs 10.2

Mittlerweile haben wir die Erfahrungen aus der Krise und dem Konjunkturreinbruch, der mit deutlich weniger Kreditausfällen und -migration gerade im Mittelstandsbereich verbunden war als angenommen. Da auch andere Staaten (z.B. Italien: 1%-Grenze) das Granularitätskriterium höher angesetzt haben, der Mittelstand in Deutschland der „nachwachsende Rohstoff unserer Wirtschaftsordnung“ ist und generelles Ziel einer Verwaltung sein sollte, Bürokratiekosten möglichst gering zu halten, spricht vieles dafür, die bisherige Auslegungspraxis in Deutschland zu überdenken.

\* \* \*