

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

a) zu dem Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/9167 –

Umsetzung von Basel III: Finanzmärkte stabilisieren – Realwirtschaft stärken – Kommunalfinanzierung sichern

b) zu dem Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6294 –

Besonderheiten der nationalen Finanzmärkte bei Umsetzung von Basel III berücksichtigen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Mit einem Richtlinienvorschlag (Ratsdok. 13285/11) und einem Verordnungsvorschlag (Ratsdok. 13284/11) hat die Europäische Kommission ein Gesetzespaket vorgelegt, mit dem die Vorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Reform der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Kreditinstitute – Basel III – in europäisches Recht umgesetzt werden sollen.

Die Europäische Kommission wendet die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen auf alle Kreditinstitute an. Die Europäische Kommission hat bei der von ihr verfolgten Umsetzung von Basel III allerdings nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die besonders in Deutschland innerhalb der Banklandschaft bestehenden Unterschiede zu wenig beachtet. Die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen sollten aber mit Rücksicht auf Größe und Geschäftsmodell der Kreditinstitute differenziert angewandt werden.

Bei der Reform der Eigenkapitalregulierung müssen nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die Auswirkungen auf die Realwirtschaft beachtet werden. Vor allem müssten bei der Regulierung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken die Auswirkungen auf die Kreditvergabe für den Mittelstand und auf die Funktionsfähigkeit der Kommunalfinanzierung berücksichtigt werden.

Die im Rahmen der europäischen Umsetzung von Basel III vorgesehenen Risikogewichte für Mittelstandskredite, die neuen Eigenkapitalanforderungen für

Finanzverbände und die Einführung einer risikounabhängigen Verschuldungs-obergrenze – der sogenannten Leverage-Ratio – seien vor diesem Hintergrund in ihrer bislang geplanten Form problematisch.

Außerdem berücksichtigen nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die zur Überprüfung der neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen vorgesehenen operativen und prozessualen Aufsichtsstandards die unterschiedliche Situation großer und kleiner Kreditinstitute nur unzureichend. Die Standards der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) dürften deshalb nicht unmittelbar für regional tätige Kreditinstitute gelten, damit es nicht zu einem unververtretbaren bürokratischen Aufwand komme.

Zu Buchstabe b

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht hat am 16. Dezember 2010 sein neues Regelwerk, „Basel III“ genannt, veröffentlicht und im Laufe des Jahres 2011 ergänzt um Mindestanforderungen zur Verlustabsorption und die Finalisierung der Eigenkapitalanforderungen. Die G20-Staats- und Regierungschefs haben beim Seoul-Gipfel im November 2010 das Basel-III-Rahmenwerk gebilligt und sich zu seiner konsistenten Umsetzung verpflichtet.

Innerhalb der Europäischen Union sind die Baseler Vorschriften zur Bankenregulierung bisher mit Hilfen von Richtlinien umgesetzt worden, die dem nationalen Gesetzgeber Spielraum zur Anpassung des Regelwerkes an die Gegebenheiten des jeweiligen nationalen Bankensektors gelassen haben.

Mit dem im Juli 2011 vorgelegten, so genannten CRD IV-Paket strebt die EU-Kommission bei der Umsetzung von Basel III nunmehr erstmals an, wesentliche Teile der Regulierung in Form einer Verordnung vorzunehmen, die im von ihr geregelten Bereich keinen Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten nationaler Bankensektoren mehr lassen würde. Es könnte in Deutschland deshalb die Gefahr bestehen, dass die auf international tätige und kapitalmarktorientierte Bankkonzerne ausgerichteten Vorgaben die Kreditvergabefähigkeit von Sparkassen und Genossenschaftsbanken über Gebühr einschränken und so zu einer Verringerung und Verteuerung der Kreditversorgung für den Mittelstand führen. Für eine effektive Finanzmarktregulierung sollten gleichwertige, aber keine uniformen europäischen Vorgaben für alle Mitgliedstaaten angestrebt werden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der SPD sieht vor, dass der Bundestag beschließen wolle

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die unter A. genannten Probleme bei der geplanten europäischen Umsetzung von Basel III in der im Antrag beschriebenen Form vorliegen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen über das Gesetzespaket zur Umsetzung von Basel III dafür einzusetzen, dass den aufgezeigten Problemen Rechnung getragen werde, indem die sechs im Antrag formulierten Verhandlungsziele verfolgt werden.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/9167 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der SPD sieht vor, dass der Bundestag beschließen wolle

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die unter A. genannten Probleme bei der geplanten europäischen Umsetzung von Basel III in der im Antrag beschriebenen Form vorliegen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen über das Gesetzespaket zur Umsetzung von Basel III dafür einzusetzen, dass die Umsetzung der Basel-III-Vorschriften durch eine Richtlinie erfolgt und für eine Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Finanzmarktes einzutreten sowie dem Deutschen Bundestag frühzeitig und regelmäßig über den Stand der Beratungen auf europäischer Ebene zu berichten.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6294 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Anträge machen keine Angaben über entstehende Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

Die Anträge machen keine Angaben über entstehenden Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Die Anträge machen keine Angaben über weitere Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 17/9167 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 17/6294 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2012

Der Finanzausschuss

Dr. Birgit Reinemund
Vorsitzende

Ralph Brinkhaus
Berichterstatter

Manfred Zöllmer
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Ralph Brinkhaus und Manfred Zöllmer

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion der SPD auf **Drucksache 17/9167** in seiner 173. Sitzung am 30. März 2012 beraten und dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion der SPD auf **Drucksache 17/6294** in seiner 117. Sitzung am 30. Juni 2011 beraten und dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/9167 sieht vor, dass der Bundestag beschließen wolle:

1. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die Probleme bei der geplanten europäischen Umsetzung von Basel III in der im Antrag beschriebenen Form vorliegen.

Mit einem Richtlinienvorschlag (Ratsdok. 13285/11) und einem Verordnungsvorschlag (Ratsdok. 13284/11) hat die Europäische Kommission ein Gesetzespaket vorgelegt, mit dem die Vorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Reform der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Kreditinstitute – Basel III – in europäisches Recht umgesetzt werden sollen.

Die Europäische Kommission wendet die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen auf alle Kreditinstitute an. Die Europäische Kommission hat bei der von ihr verfolgten Umsetzung von Basel III allerdings nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die besonders in Deutschland innerhalb der Bankenlandschaft bestehenden Unterschiede zu wenig beachtet. Die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen sollten aber mit Rücksicht auf Größe und Geschäftsmodell der Kreditinstitute differenziert angewandt werden.

Bei der Reform der Eigenkapitalregulierung müssen nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die Auswirkungen auf die Realwirtschaft beachtet werden. Vor allem müssten bei der Regulierung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken die Auswirkungen auf die Kreditvergabe für den Mittelstand und auf die Funktionsfähigkeit der Kommunalfinanzierung berücksichtigt werden.

Die im Rahmen der europäischen Umsetzung von Basel III vorgesehenen Risikogewichte für Mittelstandskredite, die neuen Eigenkapitalanforderungen für Finanzverbände und die Einführung einer risikounabhängigen Verschuldungsobergrenze – der sogenannten Leverage-Ratio – seien vor diesem Hintergrund in ihrer bislang geplanten Form problematisch.

Außerdem berücksichtigen nach Ansicht der antragstellenden Fraktion die zur Überprüfung der neuen Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen vorgesehenen operativen und prozessualen Aufsichtsstandards die unterschiedliche Situation großer und kleiner Kreditinstitute nur unzureichend. Die Standards der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) dürften deshalb nicht unmittelbar für regional tätige Kreditinstitute gelten, damit es nicht zu einem unververtretbaren bürokratischen Aufwand komme.

2. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen über das Gesetzespaket zur Umsetzung von Basel III dafür einzusetzen, dass

- die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregelungen nach Geschäftsmodell und Größe der Kreditinstitute differenziert angewandt werden;
- die Risikogewichte von Mittelstandskrediten an ihr tatsächliches Risiko angepasst werden;
- bei den Kapitalabzügen für Finanzbeteiligungen die besonderen Bedingungen der Finanzverbände der Sparkassen und Genossenschaftsbanken berücksichtigt werden;
- bei der Ausgestaltung der risikounabhängigen Verschuldungsobergrenze auf das margenarme Hypotheken- und Kommunalkreditgeschäft Rücksicht genommen wird;
- die von der EBA erarbeiteten Aufsichtsstandards und Meldepflichten keine unmittelbare Wirkung für regional tätige Kreditinstitute erhalten, sondern durch die nationale Aufsicht angemessen angewandt werden;
- es eine angemessene Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Bankenaufsicht gibt.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/6294 sieht vor, dass der Bundestag beschließen wolle:

1. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die Probleme bei der geplanten europäischen Umsetzung von Basel III in der im Antrag beschriebenen Form vorliegen.

Eine Umsetzung von Basel III durch eine Verordnung wäre mit großen Nachteilen verbunden. Eine Verordnung stellt unionsweit unmittelbar geltendes Recht dar. Einer gesonderten nationalen Umsetzung bedarf es nicht. Dem Deutschen Bundestag würden somit seine Mitwirkungsmöglichkeiten genommen und nationale Besonderheiten könnten grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Dagegen stellt eine Richtlinie die Beteiligung der nationalen Parlamente sicher und eröffnet so Spielräume bei der Ausfüllung und Konkretisierung der europäischen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten. Die Wahl des Rechtsinstrumentes ist dabei eine wichtige Weichenstellung, da sie die Beteiligungsmöglichkeiten nicht nur hinsichtlich der aktuellen Reform, sondern auch der künftigen Regulierungsvorhaben bestimmt.

Eine Umsetzung der Basel-III-Vorschriften ohne Rücksicht auf die nationalen Unterschiede der Bankensektoren wäre gerade für den deutschen Bankenmarkt mit seinem hohen Anteil kleiner und regionaler Institute nicht angemessen. Es bestünde die Gefahr, dass die auf international tätige und kapitalmarktorientierte Bankkonzerne ausgerichteten Vorga-

ben die Kreditvergabefähigkeit von Sparkassen und Genossenschaftsbanken über Gebühr einschränken und so zu einer Verringerung und Verteuerung der Kreditversorgung für den Mittelstand führen. Eine effektive Finanzmarktregulierung setzt gleichwertige aber keine uniformen europäischen Vorgaben für alle Mitgliedstaaten voraus.

2. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sich gegenüber der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten für eine Umsetzung der Basel-III-Vorschriften durch eine Richtlinie einzusetzen,
- bei den Beratungen über die Richtlinie für eine Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Finanzmarktes einzutreten, insbesondere bezüglich der langfristigen Finanzierungsorientierung, der bankbasierten Unternehmensfinanzierung und der dezentralen Bankenstruktur,
- dem Deutschen Bundestag frühzeitig und regelmäßig über den Stand der Beratungen auf europäischer Ebene zu berichten.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 87. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 67. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner 64. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 87. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 67. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner 64. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag in seiner 85. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Antrag auf Drucksache 17/9167 abzulehnen.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag in seiner 85. Sitzung am 25. April 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 17/6294 abzulehnen.

Beratungsverlauf

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** betonen, dass man die Umsetzung von Basel III in europäisches Recht neben den Restrukturierungsmechanismen und der Regulierung des OTC-Derivatemarktes als den zentralen Bestandteil einer neuen europäischen Bankenordnung ansehe. Eine schnelle Umsetzung sei wichtig.

Gemeinsame europäische Regeln seien bei der Umsetzung von Basel III auch ein Wert an sich. Man habe gesehen, dass Abweichungsmöglichkeiten von anderen Ländern so ausgenutzt werden könnten, wie es nicht im deutschen Interesse liege. Gegebenenfalls sei Deutschland dann in der finanziellen Verantwortung, solche Fehlentwicklungen zu reparieren. Gemeinsame europäische Regeln seien aber keine allein deutschen Regeln und würden deshalb niemals zu 100 Prozent die nationalen Besonderheiten des deutschen Bankensektors berücksichtigen können. Man müsse immer zwischen der Passgenauigkeit für die deutsche Bankenlandschaft und der Durchsetzung gemeinsamer europäischer Regeln abwägen.

Im Antrag auf Drucksache 17/6294 fordere die SPD-Fraktion eine Umsetzung von Basel III in Europa mit Hilfe einer Richtlinie. Man wolle darauf hinweisen, dass wesentliche Punkte im europäischen Regulierungspaket tatsächlich über eine Richtlinie umgesetzt würden: die aufsichtsrechtlichen Regelungen. Die quantitativen Bestimmungen würden dagegen in der Tat durch eine Verordnung normiert. Dies sei auf europäischer Ebene nicht diskutierbar. Hierzu sei eine endgültige Entscheidung gefallen, die auch quer durch die Fraktionen im Europäischen Parlament befürwortet werde. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Großbritannien versuche, das gesamte Verhandlungspaket erneut zu öffnen und die für Deutschland zentrale Prinzipienorientierung der Definition des Eigenkapitals in Frage zu stellen, sollte an der Verordnung nicht gerüttelt werden. Die vorgesehene Prinzipienorientierung der Definition des Eigenkapitals sei für die Koalitionsfraktionen von zentraler Bedeutung. Man wolle ein starkes Signal an die Bundesregierung senden, dass dieses Prinzip eine *conditio sine qua non* sei und man mit erheblichem Widerstand aus der Koalition rechnen müsse, wenn hieran gerüttelt werden sollte.

Die zweite Forderung des Antrags auf Drucksache 17/6294, dass die Spezifika des deutschen Finanzmarktes von der

Bundesregierung bei den Verhandlungen zur Richtlinie und zur Verordnung bei der Umsetzung von Basel III auf europäischer Ebene (CRD IV) eingebracht werden sollten, sei mit viel Einsatz erfüllt worden. Auch bei der Frage der Risikogewichtung der Mittelstandskredite habe die Bundesregierung gekämpft. Es bleibe abzuwarten, zu welchen Ergebnissen dies letztlich führen werde.

Die dritte Forderung des Antrags auf Drucksache 17/6294 einer regelmäßigen Information des Deutschen Bundestags über die Verhandlungen auf europäischer Ebene sei ebenfalls erfüllt worden.

Die erste Forderung des Antrags auf Drucksache 17/9167, dass die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln nach Größe und Geschäftsmodell der Kreditinstitute differenziert angewendet werden sollten, sei eine grundsätzliche Frage. Man müsse überlegen, ob man ein gespaltenes Aufsichtsrecht wolle, das Großbanken anders reguliere als mittelständische Banken. Die Koalitionsfraktionen würden eine solche Teilung kritisch sehen. Bestimmte Banken würden in Deutschland bei einem solchen Ansatz unter eine Art „Aufsicht light“, bzw. „CRD IV light“ fallen. Dies müsste man dann aber auch analog etwa in Griechenland oder in Spanien akzeptieren. Das sei kaum denkbar, wenn man berücksichtige, in welchen Bereichen des Bankenmarktes in einigen Ländern Südeuropas die Stabilitätsprobleme zu finden seien. Die Koalitionsfraktionen könnten daher der im Antrag gestellten Forderung nicht zustimmen.

Bei der Frage der Risikogewichtung der Mittelstandskredite müsse man zu ihrer Beurteilung die empirischen Ergebnisse zu Rate ziehen. Wenn die Zahlen zeigen würden, dass es angezeigt sei, die Gewichte zu ändern, sollte dies auch getan werden.

Beim dritten Punkt des Antrags auf Drucksache 17/9167 zur Frage der Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Sparkassensystems bei der Eigenkapitalunterlegung bei Beteiligungsverbänden sei klar, dass die neuen Regelungen zu einem Anpassungsbedarf bei den Sparkassen führen würden. Dazu müssten angemessene Übergangsfristen geschaffen werden. Allerdings könne eine Doppelbelegung von Eigenkapital in keinem Fall akzeptiert werden. Deshalb teile man die Argumentation der SPD-Fraktion in diesem Punkt nicht vollständig.

Die vierte Forderung des Antrags auf Drucksache 17/9167, dass bei der risikounabhängigen Verschuldungsobergrenze auf das Hypotheken- und Kommunalkreditgeschäft gesondert Rücksicht zu nehmen sei, müsse man zurückweisen. Es sei nicht von der Hand zu weisen, dass Kommunalkredite mit Risiko behaftet seien. Falls dies in Deutschland momentan nicht der Fall sei, müsse beim Setzen gesamteuropäischer Regeln auch die Situation in einigen südeuropäischen Ländern berücksichtigt werden. Die Regulierung müsse dem Ziel der Schaffung von Finanzmarktstabilität folgen. Außerdem müsse das Regelwerk auch bei noch nicht vorhersehbaren zukünftigen Entwicklungen anwendbar sein, selbst wenn Kommunalkredite und Hypothekendarlehen in Deutschland derzeit noch relativ wenig risikobehaftet seien. Die Regulierung müsse die nächsten Jahrzehnte gelten können, in denen sich vieles ändern könne. Man könne dies am Beispiel europäischer Staatenleihen sehen, deren Risikogewichtung von Null in der Vergangenheit Anreize zur Investition in diese Anlagelassen gegeben habe. Dafür werde man angesichts

der europäischen Staatsschuldenkrise nun zu Recht kritisiert. Die Lösung für die Finanzierung der Kommunen liege nicht in einer künstlichen Reduzierung der Eigenkapitalunterlegung bei den Finanzinstituten, sondern in einer Lösung der Verschuldungsfrage. Der im Antrag verfolgte Ansatz sei falsch. Die Banken würden sich deswegen nicht aus dem Kommunalfinanzierungsgeschäft zurück ziehen. Die Koalitionsfraktionen widersprachen der Behauptung der SPD, die Koalitionsfraktionen hätten gefordert, dass Kommunalfinanzierung nicht billig sein dürfe.

Man könne zwar die Ursachen der letzten Finanzkrise gut bestimmen, es gelte aber Regeln zur Vermeidung zukünftiger Krisen zu finden, von denen man heute nicht wissen könne, wo ihre Ursachen liegen würden. Deshalb seien die Koalitionsfraktionen dafür, dass gleiche Dinge bei der Bankenregulierung auch gleich behandelt würden. Die vorliegende Regulierung sei deshalb richtig, wenn man das Ziel verfolge, das Bankensystem zukunftssicher aufzustellen.

In den Punkten fünf und sechs des Antrags auf Drucksache 17/9167 sei die Fraktion der CDU/CSU mit der Fraktion der SPD einig. Bei den Aufsichtsstandards und Meldepflichten der European Banking Authority (EBA) sowie bei der Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Bankenaufsicht müsse eine Proportionalität der Aufsicht geschaffen werden. Es sei wichtig, dass sich der Deutsche Bundestag hier gemeinsam positioniere. Man sei dankbar, dass die SPD-Fraktion dem Antrag der Koalitionsfraktionen zur Finanzaufsicht zugestimmt habe („Europäische Finanzaufsicht stärken und effizient ausgestalten“, Drucksache 17/9151). Der Deutsche Bundestag sollte hierbei als weiteren Punkt das Demokratiedefizit bei der europäischen Finanzmarkt-aufsicht ernsthaft thematisieren. Es werde über delegierte Rechtsakte, bei denen es keine parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gebe, sogenannte Level 2 bzw. Level 3 Maßnahmen, von den europäischen Aufsichtsbehörden politischer Einfluss ausgeübt. Bei der Einrichtung des europäischen Finanzaufsichtssystems im Jahr 2010 sei eine solche Praxis, wie sie sich heute darstellt, nicht vorgesehen gewesen. Eine entsprechende Evaluation sei notwendig.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die Koalitionsfraktionen die beiden Anträge der SPD-Fraktion ablehnen würden, weil es zwar in einigen Punkten Konsens gebe, andere Punkte sich aber bereits erledigt hätten und in weiteren Punkten eine unterschiedliche Auffassung bestehe. Man wolle damit aber keine Brücken beim Dialog über dieses Thema abbrechen, weil das Thema der Umsetzung von Basel III auf europäischer Ebene (CRD IV) die Banken gerade in der Fläche stark bewege. Wenn es hierbei zu Fehlern komme, bestünde die Gefahr, dass die Kreditversorgung insbesondere im ländlichen Raum und beim Mittelstand gefährdet würde. Man müsse solche Fehler vermeiden und deshalb seien eine intensive Beschäftigung mit der Thematik und damit auch die vorliegenden Anträge der SPD-Fraktion grundsätzlich berechtigt.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP betonten außerdem, die Bankenregulierung durch den Baseler Ausschuss werde von Deutschland seit Jahren auf europäischer Ebene begleitet. Man müsse feststellen, dass sich dieser Prozess gegenwärtig auf der Zielgerade befinde. Gleichzeitig versuchten andere Länder wie Großbritannien, die Ergebnisse noch einmal grundsätzlich in Frage zu stellen. Die

wesentlichen Punkte der deutschen Position, z. B. bei den Genossenschaftsanteilen und den Stillen Einlagen sowie deren Berücksichtigung als hartes Kernkapital, seien erfolgreich verhandelt worden. Bei der Aufsicht habe man das Proportionalitätsprinzip durchgesetzt. Außerdem sei die Leverage Ratio bislang lediglich eine Beobachtungskennziffer.

Bei der Umsetzung von Basel III habe es bisher weniger Parteiinteressen als vielmehr nationale Interessen gegeben, gerade was die deutschen Genossenschaftsbanken und Sparkassen oder die Risikogewichte beim Mittelstandskredit angehe. In wesentlichen Punkten sei man mit der im Antrag der Fraktion der SPD vertretenen Position einig. Man wolle daran erinnern, dass man mehrfach mit Vertretern der SPD-Fraktion zusammengessen habe und auch einen Antrag zur Thematik gemeinsam erarbeitet und beschlossen habe. Allerdings habe es in einigen entscheidenden Punkten eben auch unterschiedliche Positionen gegeben, bei denen es keinen Sinn machen würde, diese in einem gemeinsamen Antrag auszuklammern. Es sei nicht zutreffend, dass man nicht von Anfang an versucht habe, zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, ihr ursprüngliches Anliegen sei gewesen, dass den nationalen Besonderheiten des jeweiligen Finanzsystems Rechnung getragen werden könne. Deshalb sollte eine europäische Umsetzung der Basel-III-Regulativen nicht durch eine Verordnung sondern durch eine Richtlinie erfolgen. Dies bedeute keine Abkehr von einem „level playing field“ oder von dem Grundsatz „same risks, same rules“, denn man müsse feststellen, dass das deutsche Bankensystem mit den Genossenschaftsbanken und Sparkassen anders strukturiert sei als der Bankensektor in vielen anderen europäischen Ländern. Diese Banken hätten in der Finanzkrise stabilisierend gewirkt. Da die Koalitionsfraktionen dieser Position der SPD-Fraktion nicht gefolgt seien, müsse nun wenigstens auf europäischer Ebene sichergestellt werden, dass die Besonderheiten des deutschen Systems adäquat im europäischen Regelwerk abgebildet würden.

Die Fraktion der SPD beklagte, dass die Koalitionsfraktionen bei der Umsetzung von Basel III nicht auf die SPD-Fraktion zugegangen seien, um eine gemeinsame Position zu entwickeln. Dabei deckten sich die Positionen weitgehend. Die SPD-Fraktion fordere kein geteiltes Aufsichtsrecht. Man fordere eine angemessene Arbeitsteilung zwischen nationaler und europäischer Bankenaufsicht. Dem entsprechenden Antrag der Koalitionsfraktionen habe man zugestimmt („Europäische Finanzaufsicht stärken und effizient ausgestalten“, Drucksache 17/9151). Man bedaure, dass die Koalitionsfraktionen den Anträgen der SPD-Fraktion nicht zustimmen könnten und appelliere an die Koalitionsfraktionen, bei wichtigen Fragen wie dieser den Konsens mit der SPD-Fraktion zu suchen. Dies würde die deutsche Position insgesamt stärken.

Die Frage der Kommunalfinanzierung habe insbesondere für die großen Städte in Nordrhein-Westfalen eine sehr hohe Bedeutung. Die Konditionen der Kredite seien entscheidend für den Erfolg der eingeleiteten Entschuldungsprozesse. Die Fraktion der SPD widerspreche der Aussage, dass Kommunalfinanzierung nicht billig sein dürfe. Es gehe um die von Basel III implizierte Verschuldungsobergrenze, also um eine Berücksichtigung der Besonderheiten der Kommunalfinanzierung bei der Leverage Ratio. Ansonsten werde durch die Umsetzung von Basel III dieses margenarme Geschäft an den Rand gedrängt. Man bitte die Bundesregierung, hierfür

eine Lösung zu finden. Man sehe keine grundsätzlichen Differenzen zur Position der Bundesregierung.

Die Fraktion der SPD wies ferner darauf hin, dass es nicht um die Frage der Höhe der Verschuldung von Kommunen gehe, sondern darum, ob es zukünftig überhaupt ein Kommunalkreditgeschäft geben werde. Dies sei unabhängig von der Bonität der jeweiligen Kommune zu sehen. Die bei der Umsetzung von Basel III vorgesehenen Regeln würden dazu führen, dass sich in der Tendenz Banken aus dem Geschäft der Kommunalfinanzierung zurückziehen würden, weil es das margenschwächste Geschäft sei. Bei einem begrenzten Kreditrahmen würden die Banken solche Geschäfte mit höheren Margen auf Kosten der Kreditvergabe an Kommunen einschränken. Deshalb plädiere man für Regelungen, die auch zukünftig ein Kommunalkreditgeschäft möglich machen würden. Die Regierungskoalition müsse die Verantwortung dafür übernehmen, wenn es zukünftig Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Kommunen geben werde. Sie müssten dies den Kommunen und Kommunalpolitikern gegenüber vertreten.

Die **Fraktion DIE LINKE** wies auf ihre Differenzen zur Position der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei der Frage der Bedeutung der Eigenkapitalvorschriften für die Kommunalfinanzierung hin. Die geplanten Regulierungen würden den Kommunalkredit schlichtweg verteuern. Man erinnere, dass die Fraktion DIE LINKE die Prüfung einer Subsidiaritätsrüge bei der Behandlung des Kommissionsvorschlages angeregt habe. Es zeige sich nun, wie kompliziert die Materie sei. Die Fraktion DIE LINKE problematisierte außerdem die Umsetzbarkeit des von der Bundesregierung vorgestellten Zeitplans für eine Umsetzung von Basel III auf europäischer Ebene.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass sie viele Elemente der Anträge der Fraktion der SPD unterstütze. Allerdings gebe es den Unterschied, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an einigen entscheidenden Punkten eine Nachschärfung der Bankenregulierung für notwendig halte, wo sie eine entsprechende klare Position der Fraktion der SPD vermisse. Diesen Unterschied werde man auch im Abstimmungsverhalten zu den beiden Anträgen deutlich machen. Bei der Frage der Mittelstandskredite sollte man den empirischen Erkenntnissen folgen. Das Problem der Kommunalfinanzierung sei nicht primär eine Frage der Bankenregulierung, sondern betreffe die Überschuldungssituation einiger Kommunen.

Die **Bundesregierung** erläuterte, dass einige Mitgliedstaaten und insbesondere das Vereinigte Königreich ein Interesse daran hätten, ihre eigenen Anliegen bei der europäischen Umsetzung von Basel III umzusetzen, selbst wenn dies eine zeitliche Verzögerung für den Gesamtprozess mit sich bringen würde. Eigentlich solle das Paket zur Umsetzung von Basel III zum 1. Januar 2013 in Kraft treten. Die Bundesregierung glaube, dieses Ziel sei nur erreichbar, wenn die europäischen Gesetzgebungsverfahren materiell bis zum Sommer 2012 abgeschlossen würden. Die Chancen dafür bei einer gleichzeitigen Berücksichtigung der deutschen Anliegen seien unter der derzeitigen dänischen Ratspräsidentschaft besser zu beurteilen, als bei einer Verzögerung in das zweite Halbjahr ab dem 1. Juli 2012. Deshalb sollte die allgemeine Ausrichtung des Rates idealerweise in der Sitzung am 2. Mai bzw. spätestens beim nächsten ordentlichen

ECOFIN-Termin am 15. Mai beschlossen werden. Sollte dies nicht gelingen, wäre der Zeitplan der Basel III-Umsetzung insgesamt in Gefahr. Die Bundesregierung versuche, die deutsche Position in geeigneter Form in die Verhandlungen einzubringen. Im Rat liege ein Kompromissvorschlag der dänischen Präsidentschaft vor, der fast alle deutschen Anliegen, die sinnvollerweise im Rat eingebracht werden sollten, berücksichtige. Nach Einschätzung der dänischen Präsidentschaft sei eine qualifizierte Mehrheit für den Kompromissvorschlag im Rat möglich. Wenn diese Position halte, sei der skizzierte Zeitplan realistisch. Auch im Europäischen Parlament gebe es die Einschätzung, dass in diesem Fall eine materielle Klärung bis zum Juli 2012 möglich sei. Falls eine Sperr-Minderheit den Kompromiss im Rat zu Fall bringe, sei allerdings mit einer Verzögerung zu rechnen.

Man werde in den Sitzungen am 2. und 15. Mai 2012 sehen, ob der Kompromiss an entscheidenden Stellen wieder in Frage gestellt werde. Dabei sei der kritischste Punkt die Definition des harten Kernkapitals, wo das Vereinigte Königreich und andere Staaten die Position vertreten würden, es sollte nur eingezahltes Aktienkapital gelten. Genossenschaftsanteile und Stille Einlagen würden demnach nicht zum harten Kernkapital zählen können. Die Bundesregierung habe sich für den im Kompromissvorschlag enthaltenen Grundsatz „substance over form“ eingesetzt, nach dem es auf den anhand der bekannten 14 Kriterien definierten Inhalt und nicht auf die äußere Form des harten Kernkapitals ankomme. Das Vereinigte Königreich versuche auf allen Ebenen, eine Revision dieses für die Bundesregierung elementaren Punktes zu erreichen.

Ein zweiter wichtiger Punkt, bei dem es Diskussionen mit dem britischen Partner gebe, sei die Definition der Liquiditätsvorschriften. Man müsse verstehen, dass die Bankensektoren in Großbritannien und Deutschland sehr unterschiedlich strukturiert seien. Vor diesem Hintergrund und den Erfahrungen der Finanzkrise seien die teilweise abweichenden Positionen des Vereinigten Königreichs verständlich. Die von britischer Seite angestrebte Form der Festschreibung der Liquiditätsvorschriften trage den Besonderheiten des deutschen Bankensystems allerdings keine Rechnung.

Ein dritter Diskussionspunkt betreffe die Möglichkeit temporärer zusätzlicher regulativer Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, zum Beispiel im Bereich der Eigenkapitalvorgaben oder der Liquiditätsanforderungen. Die Bundesregierung sei prinzipiell dafür offen, für das Funktionieren grenzüberschreitender Geschäfte sei aber ein Mindestmaß eines „single rule book“ notwendig. Es werde momentan darüber diskutiert, für welche Kategorien temporäre Verschärfungen auf nationaler Ebene möglich sein sollten, ohne dass dadurch eine zu große Unübersichtlichkeit entstehe. Es liege dazu ein Kompromissvorschlag der dänischen Präsidentschaft vor, der die Kategorien definiere, in denen temporäre Zuschläge möglich sein sollten. Es gebe dabei zwei Streitpunkte: Zum einen, ob das gesamte Instrumentarium für alle Mitgliedstaaten für nationale Verschärfungen offen sein sollte. Dies könne nach Einschätzung der Bundes-

anstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu Problemen bei der grenzüberschreitenden Beaufsichtigung führen. Deshalb solle die Möglichkeit von temporären nationalen Verschärfungen entsprechend begrenzt werden und dennoch die wichtigsten Risikokategorien umfassen. Die zweite Frage sei auch hierbei die Notwendigkeit und Art eines europäischen Konsultationsmechanismus. Die Bundesregierung vertrete die Position, dass eine Konsultation verpflichtend sein sollte, wenn eine entsprechende nationale Maßnahme signifikante Auswirkungen auf den Bankenmarkt eines anderen Mitgliedstaates haben würde. In solchen Fragen müsste letztlich eine europäische Institution die Entscheidung treffen, ob die geplante Maßnahme durchgeführt werden könne. Sonst sei das Funktionieren des Binnenmarkts in diesem Bereich gefährdet.

Die Bundesregierung sei für permanente zusätzliche Kapitalanforderungen auf nationaler Ebene offen. Ein Beispiel seien die Zuschläge bei den Eigenkapitalanforderungen für global systemrelevante Banken von bis zu 2,5 Prozent, die auf G20-Ebene beschlossen worden seien. Über eine entsprechende Möglichkeit für national systemrelevante Institute werde in Europa derzeit verhandelt. Es sei ein Wert von bis zu drei Prozent für einen systemischen Puffer im Gespräch. Derzeit werde geprüft, ob die vorgesehenen drei Prozent ausreichen würden. Dabei stelle sich außerdem die Frage, wie hoch die Grenze sein solle, bis zu der solche Zuschläge ohne europäischen Konsultationsprozess national eingeführt werden könnten. Dies stelle primär ein Problem für einige osteuropäische und die baltischen Staaten dar, deren Bankensystem stark von österreichischen bzw. skandinavischen Banken bestimmt werde. Von dieser Thematik sei die Möglichkeit temporärer Verschärfungen der Regulierungsanforderungen zu unterscheiden.

Bei der Frage der Risikogewichtung von Mittelstandskrediten sei Deutschland in seiner Forderung nach einer Absenkung der Gewichte isoliert. Lediglich Italien teile die deutsche Position. Die EBA sei gebeten worden, hierzu eine Analyse vorzulegen, die in die endgültige Beschlussfassung noch mit einbezogen werden solle. Die Bundesregierung strebe an, dieses Thema mit Hilfe der dann vorliegenden empirischen Daten und der Position des Europäischen Parlaments im Trilog zu adressieren.

Bei den Verbundbeteiligungen sei zu berücksichtigen, dass die Genossenschaften mit den bestehenden Formulierungen auskommen würden, so dass sich etwaige Sonderpetiten nur auf den öffentlichen Bankensektor beziehen würden, was in den Verhandlungen auf europäischer Ebene besondere Aufmerksamkeit hervorrufe. Es sei mit der dänischen Präsidentschaft eine Lösung besprochen worden, die sicher stellen würde, dass das materielle Prinzip, dass auch in Verbänden Eigenkapital nicht doppelt belegt werden könne, adressiere, ohne die Sparkassen zu zwingen, deshalb prinzipielle Strukturänderungen vorzunehmen. Die Reaktion der dänischen Präsidentschaft auf den Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen signalisiere Aufgeschlossenheit, der Vorschlag selbst sei aber noch nicht endgültig im Text verankert.

Berlin, den 25. April 2012

Ralph Brinkhaus
Berichterstatter

Manfred Zöllmer
Berichterstatter

