

Auswirkungen von Basel III auf Kommunen und örtliche Wirtschaft:

# Kapitalmarktregulierung trifft die Falschen

**Die Sparkassen warnen vor den Folgen der neuen Bankenregeln (Basel III). Wenn die derzeit vorliegenden Entwürfe der Europäischen Kommission zur Umsetzung der neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften in Kraft treten würden, hätte dies erhebliche Folgen für die Kommunen und die örtliche Wirtschaft. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) fordert daher Anpassungen bei der Umsetzung von Basel III.**

Ein Beitrag von  
**Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis**

Die Finanzkrise hat das weltweite Finanzsystem an den Rand des Zusammenbruchs geführt. Konsequenzen aus dieser Krise sind unumgänglich. Es müssen alle notwendigen Schritte unternommen werden, um eine Krise ähnlichen Ausmaßes möglichst unwahrscheinlich zu machen. „Weiter so wie bisher“ ist keine Option.

Angesichts der Schnelligkeit, mit der immer neue Regeln zur Regulierung von Banken verabschiedet werden, drängt sich allerdings die Frage auf, ob die Konsequenzen aller dieser Regulierungen ausreichend abgeschätzt werden.

Aufgrund der Intermediationsfunktion der Kreditinstitute für die Volkswirtschaft darf aber nicht vergessen werden, dass strengere Regulierung von Instituten immer auch Auswirkungen auf die Realwirtschaft hat. Es gilt also, die Balance zu finden zwischen ihren Bedürfnissen und der ausreichenden Regulierung von Instituten. Dies gelingt mit den Regelungen von Basel III nur eingeschränkt. Daher sind weitreichende Anpassungen bei der Umsetzung des Baseler Rahmenwerkes in europäisches Recht erforderlich.

## Sparkassen und Kommunen

Sparkassen und Kommunen sind eng miteinander verbunden: als kommunale Unternehmen mit kommunalen Trägern, als wichtige Partner im kommunalen



Die Sparkassen in Deutschland warnen vor den Folgen durch verschärfte Eigenkapitalregelungen in der Europäischen Union

Finanzierungsgeschäft und nicht zuletzt als wichtigste Verantwortungsträger für ein attraktives wirtschaftliches, soziales und gesellschaftliches Umfeld in allen Teilen Deutschlands. Die meisten der heutigen Herausforderungen wie etwa die Energiewende lassen sich vor Ort nur in einem engen Schulterschluss von Kommunen und Sparkassen bewältigen. Fast alle Herausforderungen haben früher oder später mit der Finanzierung zu tun.

Die wenigsten Kommunen Deutschlands können bei notwendigen Investitionen der Infrastruktur auf Eigenmittel zurückgreifen. Sie sind in hohem Maße auf einen funktionierenden Finanzmarkt angewiesen, der ihre Bedürfnisse, aber auch ihre Besonderheiten als öffentlich-rechtliche Körperschaften respektiert. Beeinträchtigungen dieses

### Zum Autor:

**Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis** ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV).

Finanzmarktes treffen die Kommunen gleich zweifach – als Träger der Sparkassen, aber auch als Kreditkunden. Deshalb liegt es nahe, das Thema Basel III mit seinen Auswirkungen auf die Finanzierung der Kommunen, aber auch auf die uns gemeinsam wichtigen mittelständischen Unternehmen in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei werden die Weichen in Brüssel gestellt, die Konsequenzen müssen vor Ort – bei Kommunen und mittelständischen Unternehmen – getragen werden.

## Regulierung durch Basler Ausschuss

„Willst du den Wert des Geldes kennenlernen, geh und versuche dir welches zu borgen“, wusste schon Benjamin Franklin. Zu seiner Zeit dachte man bei Basel noch ausschließlich an eine beschauliche Schweizer Stadt am Oberlauf des Rheins. Inzwischen steht Basel in der Finanzwelt für eine komplexe Regulierung – sehr technisch und nicht leicht verständlich.

Die so genannten Basel-Regeln nehmen ihren Ausgang beim **Basler Ausschuss für Bankenaufsicht**, der 1974 von den Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden der G10-Staaten gegründet wurde. Er arbeitet Richtlinien und Empfehlungen für hohe und möglichst einheitliche Standards in der Bankenaufsicht aus. Diese sind nicht rechtlich zwingend, sondern stellen lediglich Empfehlungen dar, die in nationales Recht umgesetzt werden können.

Anlass für die erste Eigenkapitalvereinbarung von 1988 – als Basel I bezeichnet – war die nicht zuletzt durch den Zusammenbruch der Herstatt-Bank ausgelöste Besorgnis, dass das Eigenkapital der weltweit wichtigsten Banken auf ein gefährliches Niveau gefallen sei. Wesentliches Ziel von Basel II war, bei der Berechnung der Eigenkapitalanforderungen das tatsächliche Risiko besser abzubilden. Die Finanzkrise der letzten Jahre war jetzt Anlass für Basel III. Es geht im Kern darum, Kreditinstitute zu mehr Vorsorge zu verpflichten, damit Schieflagen und Staatshilfen künftig möglichst vermieden werden können.

Diese Zielsetzung ist nachvollziehbar und richtig. Schließlich belaufen sich nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) die krisenbedingten Verluste allein der europäischen Kreditinstitute zwischen 2007 und 2010 auf beinahe 1.000 Milliarden Euro oder acht Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Europäischen Union.



Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht mit Sitz an der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich erarbeitet Richtlinien und Empfehlungen für hohe und möglichst einheitliche Standards in der Bankenaufsicht

Allerdings bietet die konkrete Ausgestaltung der dazu vorgesehenen Regeln einigen Diskussionsstoff. Im Juli 2011 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag sowie einen Richtlinienvorschlag für die Umsetzung in der Europäischen Union vorgelegt. Hierüber wird derzeit im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament diskutiert. Die Regelungen sollen ab 2013 schrittweise bis 2018 in Kraft treten. Dazu soll das Gesetzgebungsverfahren Mitte 2012 beendet sein – ein aus unserer Sicht durchaus sportlicher Plan, insbesondere gemessen an Umfang und Tragweite des Gesetzesvorhabens.

## Änderungen durch Basel III

Zusammengefasst sind folgende Änderungen gegenüber den bisherigen Regelungen vorgesehen:

- Die Kapitalquoten sollen steigen: Für jeden Kredit müssen gegenüber Basel II 30 Prozent mehr Eigenkapital vorgehalten werden. Damit verteuert sich zum Beispiel ein typischer Mittelstandskredit um etwa 0,4 Prozentpunkte.
- Vorhandene Eigenkapital-Bestandteile werden restriktiver behandelt, teilweise sogar wegdefiniert.
- Es wird eine Verschuldensquote, die so genannte Leverage Ratio, eingeführt, die risikounabhängig das Verhältnis zwischen Eigenkapital und eingegangenen Engagements beschreibt.
- Es sollen Liquiditätsanforderungen eingeführt werden: Neben Barmitteln als

hochliquide Mittel soll der Puffer zu mindestens 60 Prozent aus Staatsanleihen und Zentralbankguthaben bestehen. Solche Papiere werden damit zum Beispiel gegenüber Unternehmensanleihen, die nicht oder schlechter als AA-geratet sind, bevorzugt.

- Gleichfalls neu ist die Refinanzierungskennzahl. Sie gibt vor, dass langfristige Aktiva wie etwa Unternehmenskredite auch in höherem Maße als bisher langfristig refinanziert werden müssen. Es bedeutet, dass gerade einlagenstarke Institute wie die Sparkassen oder die Genossenschaftsbanken, die heute die Einlagen umfassend im Kreditgeschäft mit Unternehmen einsetzen, künftig Kredite nicht mehr im bisherigen Umfang langfristig herausgeben können. Damit werden Zinsrisiken auf die Kunden verlagert und die Kurzfriskultur verstärkt.

Die neuen Liquiditäts- und Refinanzierungsanforderungen verteuern Kredite nochmals um etwa 0,2 Prozentpunkte.

## Konsequenzen für die Kommunen

Was sind nun die Konsequenzen dieser Regelungen für die Kommunen? Heute sind Sparkassen und Landesbanken die wichtigsten Kreditgeber für Kommunen und Länder – mit Marktanteilen von 45,3 beziehungsweise 35,4 Prozent. In absoluten Zahlen sind das Kreditvolumina von über 141 Milliarden Euro.

Unter den bislang geltenden Regelungen von Basel II galten Kommunalkredite als Kredite ohne Risiko. Sie waren daher nicht mit Eigenkapital zu unterlegen. Der Grund dafür ist, dass Kommunen insolvenzunfähig sind. Dies ändert sich – Stand heute – nicht. Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an Kommunen soll sich auch zukünftig an der Bonitätsbeurteilung des Zentralstaates orientieren. Dennoch wirken sich Basel III und die mit der EU-Gesetzgebung vorgesehenen Regelungen belastend auf die Kommunalfinanzierung aus.

Dies wird beispielhaft an der so genannten Leverage Ratio deutlich. Die Leverage Ratio setzt das bankaufsichtliche Eigenkapital in Relation zur Summe der bilanziellen und außerbilanziellen Geschäfte eines Instituts und limitiert das Verhältnis auf drei Prozent. Entscheidend ist damit

die neue Definition des bankaufsichtlichen Eigenkapitals. Besonders spürbar werden hier für deutsche Kreditinstitute, nicht zuletzt Sparkassen und Landesbanken, aber auch Genossenschaftsbanken, die deutlich verschärften Anforderungen an die Anerkennung harter Kernkapitalinstrumente. Viele Institute haben in der Vergangenheit stille Einlagen hereingenommen, die ohne Probleme als hartes Kernkapital anerkannt worden sind.



Sparkassen können nicht wie private Banken den Kapitalmarkt anzapfen, um die künftigen Eigenkapitalanforderungen zu bewältigen.

Künftig orientiert man sich bei den Definitionen eher an börsennotierten Aktiengesellschaften anglo-amerikanischen Zuschnitts. Stille Einlagen werden danach nur noch unter ganz engen Vorgaben anerkannt. Damit wird in erheblichem Umfang tatsächlich vorhandenes Eigenkapital „wegdefiniert“. Vor allem im Falle von Sparkassen wirkt sich darüber hinaus die Verschärfung der Kapitalabzugsregelungen negativ auf das bankaufsichtliche Eigenkapital und damit auf die Leverage Ratio aus.

Künftig müssen alle direkten und indirekten Beteiligungen an anderen Instituten vom harten Kernkapital der Sparkassen abgezogen werden. Das betrifft bei Sparkassen insbesondere die Beteiligungen an den Landesbanken und anderen Verbundun-

## Hinweis

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Überarbeitung der Rede, die das Geschäftsführende Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis, anlässlich des Parlamentarischen Abends des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages am 7. März 2012 in Brüssel gehalten hat.

ternehmen, die über die Regionalverbände gehalten werden. Damit steht deutlich weniger Eigenkapital für Kreditvergaben zur Verfügung.

Wie bereits erwähnt, soll das Risiko der getätigten Geschäfte bei der Berechnung der Leverage Ratio grundsätzlich keine Rolle spielen. Während bei den Kapitalanforderungen Kommunalkredite nicht oder nur sehr gering berücksichtigt werden, soll es bei der Ermittlung der Leverage Ratio eine Nullanrechnung der Kommunalkredite nicht geben. Die Wirkung: Die Kapitalbasis verringert sich durch regulatorische Definitionen teilweise deutlich. Die Kommunalkredite werden aber bei der Leverage Ratio voll angerechnet. Damit können gerade die im Kommunalkreditgeschäft tätigen Institute besonders schnell in die Lage kommen, aus Gründen der Verschuldungsquote Aktiva abbauen zu müssen. Es ist nicht schwer zu prognostizieren, dass dies vor allem margenarmes Geschäft wie den Kommunalkredit treffen wird.

Im Ergebnis schafft die Leverage Ratio damit Anreize, risikoreichere Geschäfte einzugehen und risikoarmes Kommunalkreditgeschäft abzubauen. Das konterkariert das eigentliche Ziel von Basel III. Es droht also ein Zurückfahren des Kommunalgeschäfts sowie eine Verschlechterung des Risikoprofils der Institute. Beides kann Kommunen als Träger und Kunden von Sparkassen nicht gefallen.

Nun ist zwar die Ausgestaltung der Leverage Ratio noch nicht final verabschiedet. Die aktuellen Planungen sehen vor, sie zunächst als Meldekennzahl, aber ab 2018 als verbindliche Mindestgröße einzuführen. Zu befürchten ist allerdings, dass der Marktdruck, nicht zuletzt durch Ratingagenturen, einen faktischen Druck auslösen wird, diese Anforderungen schon vorher zu erfüllen.

Nun stellt man sich zu Recht die Frage, warum solche Auswirkungen sinnvolle Schlussfolgerungen aus der Finanzkrise sein sollen. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass Basel III für international tätige Großbanken erarbeitet worden ist. Anders als in den Vereinigten Staaten sollen diese Regeln nun aber in Europa auf alle 8.230 Banken und Sparkassen angewandt werden. Mainstreet- und Wallstreet-Banking werden also über einen Leisten geschlagen, Ungleiches wird gleich behandelt. Tatsächlich müsste man doch unterschiedlichen Größen, Geschäftsmodellen und Risiken der Institute durch differenzierte Regeln Rechnung tragen.

## Forderungen des DSGVO

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband fordert deshalb

- die Risikogewichte bei Mittelstandskrediten gegenüber den Kommissionsvorschlägen abzusenken,
- auf Vorgaben zu verzichten, die das Kreditgeschäft kurzfristiger machen,
- die nach wie vor bestehende Benachteiligung kleiner Unternehmen gegenüber großen im Regelwerk zu beseitigen,
- die Leverage Ratio nicht zu einer verbindlichen Mindestanforderung zu machen und
- auf einen Abzug von Finanzbeteiligungen innerhalb eines Finanzverbundes zu verzichten. Hier kommt es darauf an, den Wesensmerkmalen von Finanzverbänden Rechnung zu tragen. Und dies nicht nur bei den Genossenschaftsbanken, sondern auch bei den Sparkassen.
- Schließlich sollten die Standards der Europäischen Bankaufsichtsbehörde EBA keine unmittelbare Gültigkeit für kleine Institute entfalten. Sie werden sich an der Regulierung internationaler Banken orientieren und sind daher für kleine Institute und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen. Bankaufsichtliche Standards für kleine Institute sollten nach wie vor von den nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden.

## Fazit und Ausblick

Es ist wichtig, Konsequenzen aus der Finanzkrise zu ziehen. Ein stabiles Finanzsystem ist eine Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Da aber Finanz- und Realwirtschaft eng zusammenhängen, gilt es auch die Auswirkungen der Bankenregulierung auf die Realwirtschaft zu betrachten. Um der besonderen Struktur von Finanz- und Realwirtschaft gerecht zu werden, ist es unerlässlich, Basel III in Europa nicht eins zu eins anzuwenden, sondern bei der Umsetzung in europäisches Recht besonders die Auswirkungen der neuen Regeln auf die Finanzierungssituation der Kommunen angemessen zu berücksichtigen. ■

## Infos

**Basler Ausschuss für Bankenaufsicht:**

☞ <http://www.bis.org/>

**Weitere Links zum Thema „Basel III“ finden Sie auf ☞ Seite 10.**