

## **Rede zu Protokoll**

Donnerstag, 30. Juni 2011

### **TOP 23: Antrag der Fraktion der SPD: Besonderheiten der nationalen Finanzmärkte bei der Umsetzung von Basel III berücksichtigen**

Redner: Ralph Brinkhaus MdB (CDU)

Herr Präsident, meine Damen und Herren,

die neuen internationalen Standards des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht müssen in europäisches Recht umgesetzt werden. Dabei wird es nicht zu einer starren, schematischen Umsetzung kommen. Vielmehr wird aufbauend auf den Baseler Vereinbarungen und unter Berücksichtigung europäischer und deutscher Besonderheiten eine Umsetzung in europäisches Recht erfolgen. Die Kommission wird dazu voraussichtlich einen Legislativvorschlag vorlegen, der aus einer Verordnung und einer Richtlinie besteht.

Die Verordnung soll Regelungen zum Eigenkapital, zur Liquidität sowie zur Transparenz enthalten.

In der Richtlinie sollen Regelungen für die Zulassung und Beaufsichtigung von Instituten, Anforderungen an die interne Organisation sowie aufsichtsrechtliche Maßnahmen festgeschrieben werden.

Die Kommission möchte – soweit wir wissen – den Weg der Regelung durch eine Verordnung gehen, um sicherzustellen, dass in den Bereichen Eigenkapital, Liquidität und Transparenz ein europäisches „Level-Playing-Field“ für Banken erreicht wird – also einheitliche Bedingungen für alle in Europa tätigen Kreditinstitute. Denn eine EU-Verordnung gilt unmittelbar für alle Kreditinstitute – während eine EU-Richtlinie erst durch den deutschen – und 26 weitere – Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden muss. Der aufsichtsrechtliche Teil des Regelwerkes muss zwingend im Rahmen einer Richtlinie umgesetzt werden, da er an nationales Verwaltungsrecht anknüpft.

Die Tatsache, dass so wichtige Felder wie Eigenkapital, Liquidität und Transparenz im Rahmen einer EU-Verordnung und nicht im Rahmen einer Richtlinie geregelt werden sollen, stößt in Teilen der deutschen Kreditwirtschaft auf erhebliche Bedenken.

- Es wird befürchtet, dass die mangelnde Beteiligung des Deutschen Bundestages dazu führt, dass „nationale Besonderheiten“ zu wenig berücksichtigt werden.
- Es wird befürchtet, dass sich die EU-Kommission bei der Formulierung der Verordnung nicht am deutschen, in erheblichen Teilen mittelständischen und durch Sparkassen und Volksbanken geprägten Bankensystem – sondern am angelsächsischen, von kapitalmarktorientierten Instituten geprägten Bankensystem orientiert.
- Es wird befürchtet, dass auf EU-Ebene keine Differenzierung zwischen kleinen, regionalen und großen, internationalen Instituten vorgesehen ist und allen Instituten, unabhängig von ihrer Größe, die gleichen bürokratischen Lasten auferlegt werden.

Diese Befürchtungen haben gute Gründe. Wir nehmen sie daher sehr ernst. Für die weitere Diskussion ist es, so denke ich, aber hilfreich und wichtig, noch einmal die Unterschiede zwischen einer Verordnung und einer Richtlinie detailliert zu erörtern. Ich halte dies deswegen für notwendig, weil in der Diskussion mit einigen Ungenauigkeiten argumentiert wird.

Beginnen wir mit der Richtlinie:

Die Richtlinie richtet sich an den nationalen Gesetzgeber. Dieser hat die Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Je nach Ausgestaltung der Richtlinie hat er dabei die Möglichkeit, Wahlrechte wahrzunehmen und die europäischen Regelungen unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten in seine nationale Rechtsordnung einzupassen. Er hat gegebenenfalls auch die Möglichkeit, über den Regelungsinhalt der Richtlinie hinauszugehen – im Fall von Basel III zum Beispiel erhöhte Eigenkapitalanforderungen zu stellen. Wie gesagt, je nach Ausgestaltung, denn es gibt Richtlinien, die so formuliert sind, dass viele Freiräume bestehen; es gibt aber auch Richtlinien, die sehr eng formuliert sind und die die oben skizzierten Freiräume nicht einräumen.

Die Kritiker der Rechtssetzung durch Richtlinien weisen daraufhin, dass die nationalen Wahlrechte und Spielräume dazu führen, dass europaweit 27 unterschiedliche Regelungen entstehen – 27 Regelungen, in denen Wahlrechte unterschiedlich wahrgenommen werden – 27 Regelungen, bei denen es gegebenenfalls zu bewussten oder unbewussten Umsetzungsfehlern kommt. Sie führen weiter an, dass die Rechtssetzung umso uneinheitlicher wird, je größer die Wahlrechte und je zahlreicher die Fehler sind. Eine uneinheitliche Umsetzung würde dazu führen, dass Geschäfte in die Länder verlagert werden, in denen die Regulierung am schwächsten ist – man nennt dies Regulierungsarbitrage.

Eine Verordnung richtet sich dagegen unmittelbar an die nationalen Finanzinstitute – es bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht, mit all den daraus resultierenden Schwierigkeiten.

Kritikpunkt an der Umsetzung durch eine Verordnung ist, dass keine weiteren Modifikationen durch nationale Parlamente mehr möglich sind. Eine Berücksichtigung nationaler Besonderheiten durch die nationalen Parlamente ist nicht mehr vorgesehen; sie müssen bereits in die Verordnung eingearbeitet werden.

Die Befürworter einer Verordnung führen dagegen an, dass Institute, die in mehreren europäischen Ländern tätig sind, entlastet werden, da Bürokratiekosten für die Befolgung von unterschiedlichen nationalen Regelungen entfallen. Rein national und regional tätige Institute haben den Vorteil, dass auch sie von einer gesteigerten europaweiten Systemstabilität und einem einheitlichen Wettbewerbsumfeld profitieren.

Sowohl eine Richtlinie als auch eine Verordnung geben einen Rahmen vor – dieser Rahmen wird dann mit Detailregelungen gefüllt, den sogenannten technischen Standards. Die Bedeutung dieser technischen Standards für die praktische Anwendung der neuen Regeln darf nicht unterschätzt werden. Sie sind der Hebel, mit denen im Zweifel Politik gemacht werden kann.

Auf europäischer Ebene werden diese technischen Standards, deren Erlass als delegierte Rechtsakte sowohl durch Ermächtigung in einer Verordnung als auch

in einer Richtlinie vorgesehen werden kann, von der EBA, der europäischen Bankenaufsichtsbehörde, vorgegeben.

Und hier bestehen erhebliche Defizite – deswegen Defizite, weil die parlamentarische Kontrolle über die technischen Standards faktisch sehr eingeschränkt ist, das heißt, Politik wird durch Beamte gestaltet.

Bei der Abwägung, ob eher eine Richtlinie oder eine Verordnung zur Umsetzung von Basel III geeignet ist, sind diese Vor- und Nachteile zu berücksichtigen. Eine Richtlinie bietet vermeintlich mehr Spielraum für den nationalen Gesetzgeber. Letztlich hängt das aber sehr von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab. So kann auch eine Richtlinie keinen oder nur sehr wenig Umsetzungsspielraum lassen. Auf der anderen Seite kann auch eine Verordnung durchaus Wahlrechte belassen. Das heißt, wenn eine Richtlinie die entscheidenden Punkte abschließend regelt, kann auch im Rahmen der Umsetzung durch den Bundestag keine Anpassung an nationale Besonderheiten mehr erfolgen.

Wesentlich entscheidender als die Form ist daher der Inhalt. Wir müssen deshalb daran arbeiten, dass alle uns in Deutschland wichtigen Regelungen und Wahlrechte in dem europäischen Rechtsakt – sei es eine Verordnung oder eine Richtlinie – verankert werden. Folgende Punkte sind dabei besonders wichtig:

Erstens: Wir brauchen eine rechtsformunabhängige Definition der Eigenkapitalinstrumente – also Prinzipien für die Zurechnung von Finanzinstrumenten zum aufsichtsrechtlichen Eigenkapital unabhängig von der Rechtsform des jeweiligen Instituts. Dabei darf beispielsweise genossenschaftliches Kapital nicht schlechter gestellt werden als Aktienkapital.

Zweitens: Es ist besorgniserregend, dass auf nationaler, aber insbesondere auf europäischer Ebene, der Gesetzgeber immer mehr Regelungsinhalte an die Exekutive, an die Verwaltung, im Fall von Basel III an die EBA delegiert. Denn die Technischen Standards im Zusammenhang mit der Umsetzung von Basel III werden eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Qualität des Regelwerkes spielen. Die EBA als neugegründete Behörde muss gerade in Deutschland noch viel Vertrauen aufbauen. Das Vorgehen der EBA bei der Implementierung der

Banken-Stresstests wurde von wesentlichen Marktteilnehmern jedenfalls nicht als glücklich empfunden.

Drittens: Wir müssen verhindern, dass kleine und mittlere Privatbanken, Regionalbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken vom Umfang der Regulierung überfordert werden. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn an die Sparkasse Rietberg der gleiche Maßstab angelegt würde wie an die Deutsche Bank. Gerade kleinere Institute beklagen in letzter Zeit sehr glaubwürdig, dass der bürokratische Aufwand der Regulierungsanforderungen in keinem Verhältnis mehr zu ihrer Institutsgröße und ihrem Institutsrisiko steht. Regulierung darf nicht dazu führen, dass große Einheiten gegenüber kleinen Einheiten gestärkt werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Art und Weise, wie die Aufsicht geführt wird, adäquat zu gestalten. Denn auch im Bereich der nach dem Entwurf durch Verordnung geregelten Rechtsgebiete wird Raum für Auslegung bestehen und werden Rundschreiben – wie bisher – erforderlich sein. Neben den Vorgaben durch die europäische Rechtssetzung werden daher die Art und Weise der Kontrolle der Regeln durch BaFin und Bundesbank ganz besonders für die kleineren Institute eine entscheidende Rolle spielen – hier liegt meines Erachtens ein wichtiger Hebel für weniger Bürokratie.

Lassen sie mich kurz zusammenfassen:

Die Frage „Basel III – Richtlinie oder Verordnung“ bewegt zu Recht viele – gerade kleinere – Kreditinstitute in Deutschland. Die Kommission scheint sehr entschlossen zu sein, den Weg über eine Verordnung zu gehen. Unsere Positionierung zu dieser Frage wird maßgeblich vom Inhalt des Regelwerkes inklusive der an dem Regelwerk hängenden technischen Standards abhängen.

Das heißt, jetzt ist die Kommission am Zug: Wir werden den Prozess auf europäischer Ebene sehr genau beobachten. Der Deutsche Bundestag hat mit dem gemeinsamen Entschließungsantrag vom 8. Juli 2010 inhaltliche Positionen formuliert. Die Kommission muss zeigen, dass sie es schafft, ein einheitliches Regulierungsniveau zu schaffen und dabei die Besonderheiten der Bankenmärkte der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Der Finanzplatz Deutschland mit all seinen Facetten, mit den starken Säulen

Genossenschaftsbanken und Sparkassen muss sich in der Basel III-Umsetzung der Kommission wiederfinden. Eine Regulierung zu Lasten unserer Finanzwirtschaft darf es nicht geben – weder in einer Richtlinie noch in einer Verordnung.

Wir sollten daher die Diskussion – auch und gerade auf europäischer Ebene – insbesondere anhand der Inhalte führen und nicht allein anhand des formalen Rahmens.

Zum Abschluss gestatten Sie mir noch eine Anmerkung:

Beim Studium der Stellungnahmen zu diesem Thema und bei vielen Gesprächen, die ich in dieser Sache geführt habe, ist mir wieder einmal klar geworden, wie wenig Vertrauen den europäischen Institutionen entgegengebracht wird. Wir sollten wirklich einmal die Frage beantworten, woran das liegt. Denn die Tatsache, dass – ob nun in der Sache gut begründet oder nicht – Parteien, Verbände und Unternehmen eine Richtlinie fordern, weil sie nicht glauben, dass die EU-Kommission eine Verordnung vorlegt, die ihnen gerecht wird und damit in Parlament und Rat auch noch durchkommt, ist ein großes Misstrauensvotum gegen die europäischen Institutionen.

Hier liegt das eigentliche Problem. Und es gilt vorrangig, dieses Problem zu lösen, als die anderen in dieser Rede aufgeworfenen – auch sehr wichtigen – Fragen zu erörtern.