



Verschuldungsobergrenze für systemrelevante Banken und Änderungen im Einlagensicherungsgesetz

Bereits Ende Juli 2020 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Risikoreduzierungsgesetzes (RiG) angenommen. Das Gesetz dient im Wesentlichen der Umsetzung des sog. EU-Bankenpaketes. Zur Risikoreduzierung sollen die Kapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken im Einklang mit internationalen Standards gestärkt werden, sodass Banken in Stressphasen künftig besser abgesichert sind. Es soll dem „Too-big-to-fail“ Problem entgegengetreten werden. Zum Schutz der Steuerzahler soll bei einer Abwicklung von Instituten erreicht werden, dass diese durch Kapitalgeber der Bank finanziert wird (Bail-in). Für diesen Zweck hat der Finanzstabilitätsrat (FSB) einen internationalen Standard für Verlustpuffer geschaffen. Diese sog. Mindestanforderung an die Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC-Standard)) wurde im November 2015 von den G20 als verbindlich anerkannt.

Einführung einer Verschuldungsobergrenze

Eine zentrales Elemente des Bankenpaketes ist die die Einführung einer Verschuldungsobergrenze für Banken: Die Verschuldungsquote (auch engl. sogenannte „Leverage Ratio“) wird auf 3 Prozent der angepassten Bilanzsumme festgelegt. Die Verschuldungsquote (vielfach auch „ungewichtete Eigenmittelquote“ genannt) setzt das aufsichtliche Kernkapital einer Bank (Zähler) in Beziehung zu ihrem Gesamtengagement (Nenner). Eine geringe Kennziffer geht demnach mit einer relativ zum Kernkapital hohen Verschuldung einher. Darüber hinaus müssen global systemrelevante Institute (G-SRI) einen Aufschlag in Höhe von 50 Prozent ihres risikobasierten G-SRI-Puffers auf die Verschuldungsquote von 3 Prozent einhalten. Zudem wird eine neue Liquiditätskennziffer eingeführt, welche die stabile Refinanzierung über den Zeitraum von einem Jahr stärkt (strukturelle Liquiditätsquote - Net Stable Funding Ratio, NSFR).

Die verbindliche Verschuldungsquote von 3 Prozent, wie nunmehr auch im RiG - Entwurf enthalten, ist durch die Institute voraussichtlich ab Mitte 2021 anzuwenden. Die neuen Vorgaben sehen Ausnahmen für bestimmte Geschäfte und Geschäftsmodelle vor (u. a. Exportfinanzierungen, durchgeleitete Förderkredite, Erleichterungen für Bausparkassen) - Kommunaldarlehen zählen nicht dazu.

Von der beabsichtigten Neuregelung könnten die Kommunen langfristig hinsichtlich der Kreditaufnahme negativ betroffen sein. So kann die im Einklang zu internationalen Standards im Grundsatz richtige Stärkung der Kapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken das ohnehin margen-arme Kommunalkreditgeschäft weiter schwächen. Die Leverage Ratio von min. drei Prozent könnte vor allem in strukturschwachen Kommunen zur Verknappung und Verteuerung des Kommunalkredites führen. Der Verband öffentlicher Banken (VÖB) hatte bereits im März 2017 in eine Studie unter der Überschrift „Auswirkung der Leverage Ratio auf die Finanzierung der Kommunen“ herausgestellt, dass die Leverage Ratio Anreize setzen könnte, dass Banken ihre Angebote der Kommunalfinanzierung verringern.

Von der nunmehr in den EU-Regelungen und im Entwurf des RiG enthaltenen Vorgaben sind jedoch Förderbanken ausgenommen. Laut Informationen des Deutschen Städtetags weisen Sparkassen bisher ausreichende Verschuldungsquoten oberhalb der Mindestanforderungen aus. Bei einigen Landesbanken, die ebenfalls einen hohen Anteil an Kommunalkrediten bereitstellen, bereitet jedoch die Einhaltung der Vorgaben zur Verschuldungsquote wohl Probleme.

Änderung Einlagensicherungsgesetz

Mit dem RiG sind Änderungen des Einlagensicherungsgesetzes (EinSiG) vorgesehen. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Beleihung von Entschädigungseinrichtungen zu widerrufen und zugehörige Banken anderen Einlagensicherungssystemen zuzuweisen.

Zum Hintergrund: Aktuell geht es um die Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes öffentlicher Banken GmbH (EdÖ). Anlass ist, dass Förderbanken seit Juni 2019 von den Regelungen der EU-Bankenaufsicht befreit sind (Artikel 1 Absatz 1 Nummer 5 CRD V). Förderbanken sind damit keine CRR-Kreditinstitute mehr. Dies hat zur Konsequenz, dass für Förderbanken keine Zuordnung zu einem Einlagensicherungssystem erfolgt (nach der Richtlinie (EU) 2014/49, national umgesetzt im EinSiG). Hierdurch verbleiben bei der Entschädigungseinrichtung öffentlicher Banken (EdÖ), der die Förderbanken zuvor zugeordnet waren, nur noch fünf von zuvor siebzehn Instituten. Die Gruppe der fünf verbleibenden Institute ist nur noch bedingt geeignet, das Risiko eines Entschädigungsfalles durch ihr Beitragsaufkommen abzudecken. Eine Fortführung der Entschädigungseinrichtung öffentlicher Banken ist deswegen nicht mehr sinnvoll. Da das EinSiG bislang von zwei gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen ausgeht und die Rechtsfolgen der Rücknahme einer Beleihung einer gesetzlichen Entschädigungseinrichtung nicht regelt, ist eine entsprechende Anpassung erforderlich. In diesem Zusammenhang soll die aktuelle Trennung zwischen privaten und öffentlichen Banken im Hinblick auf die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen aufgehoben werden.

Insgesamt sind die Anforderungen an die Sicherung kommunaler Einlagen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Zur Verbesserung der Sicherheit kommunaler Einlagen sind Regelungen des Gesetzgebers zur Risikoreduzierung im Bankensektor zu begrüßen.

Der Deutsche Städtetag teilt mit, dass der Wegfall der EdÖ für kommunale Einlagen keine Relevanz habe, da die Einlagen kommunaler Gebietskörperschaften von der gesetzlichen Einlagensicherung ausgenommen sind (gemäß § 6 Abs. 10 EinSiG). Für die Sicherung kommunale Einlagen sind hingegen die Institutssicherungen der Sparkassen-Finanzgruppe und die BVR-Sicherungseinrichtung von Bedeutung. Die bestehenden Institutssicherungssysteme müssen weiter gestärkt werden.

Von freiwillige Einlagensicherungen der Banken geht nur ein bedingter bzw. kein Schutz für kommunale Einlagen aus:

- Beim freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (ESF, vgl. <https://www.voeb-es.de/startseite/>) sind kommunale Einlagen von der Sicherung zumindest nicht ausgeschlossen, es besteht jedoch kein Rechtsanspruch.
- Die Einlagensicherung durch den freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes (BdB) ist für kommunale Einlagen seit dem 1. Oktober 2017 abgeschafft.

Bei örtlichen Anlagestrategien sind damit die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „ausreichender Sicherheit“ und die Benennung haltbarer Kriterien für die Gewährleistung einer „ausreichenden Sicherheit“ zentrale Fragen.

Nach den Gemeindeordnungen der Länder ist von Kommunen der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ einzuhalten.

In Sachsen-Anhalt regelt § 112 Abs. 2 KVG LSA, dass Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen sind. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen. § 161 Abs. 1 Nr. 6 KVG LSA ermächtigt das Ministerium für Inneres und Sport im Verordnungswege Vorschriften über Geldanlagen und ihre Sicherung zu erlassen. Bisher hat das MI LSA von dieser Verordnungsermächtigung keinen Gebrauch gemacht. In § 21 Abs. 2 KomHVO ist lediglich eine Ermächtigung für die Kommunen enthalten, Liquiditätsreserven vorzuhalten. Dazu gehören gem. Satz 3 der Vorschrift insbesondere kurzfristige Geldanlagen. 2002 hatte das MI LSA in Abstimmung mit dem Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt jedoch aufgrund eines merklichen Informationsbedarfs Hinweise zu Anlageformen für mittel- und langfristig nicht benötigte liquide Mittel außerhalb der klassischen Anlageformen der Tages- und Termingelder gegeben.

Eignung kommunaler Mandatsträger für Verwaltungs- und Aufsichtsgremien von Sparkassen

Der Gesetzentwurf sieht zudem vor, dass neue Verwaltungsratsmitglieder in Sparkassen von den jeweiligen Instituten auf Eignung für ihr Mandat geprüft werden. Das Ergebnis der Prüfung sollen die Institute der Aufsichtsbehörde mitteilen (§ 24 Abs. 1 Nr. 15 KWG).

Diese vorgeschlagene Regelung ist bei kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern in Sparkassen systemwidrig. Die Sparkassengesetze der Länder regeln eindeutig: Die Vertretung des Trägers wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates. Die Verwaltungsratsmitglieder sind folglich demokratisch legitimiert. Die Kommune entscheidet als Träger, welche Persönlichkeiten die Aufsicht über das Sparkasseninstitut ausüben. Das ist sachgerecht, denn schließlich handelt es sich bei Sparkassen um kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts. Damit unterscheiden sich Sparkassen grundlegend von anderen Finanzinstituten, die beispielsweise als Aktiengesellschaften konstituiert sind.

jl-ru