

Proportionalität ernst nehmen – Vielfalt im Bankensektor erhalten

Zwölf Empfehlungen des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken für eine angemessene Finanzmarktregulierung für kleinere und mittlere Banken

Der Ausbruch der Finanzkrise, markiert durch den Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008, hat gravierende Defizite im rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmen für die Finanzwirtschaft offenbart. Die Politik hat seitdem auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene eine große Zahl von regulatorischen Maßnahmen getroffen. Zur Stabilisierung des Finanzsystems sollten unter anderem Risiko und Haftung bei Banken miteinander korrespondieren. Viele Vorschläge zur Beseitigung von Schwachstellen, wie etwa die Rekapitalisierung und höhere Liquiditätsausstattung bei Banken sowie die Begrenzung von Bonuszahlungen waren und sind richtig. Angesichts der Vielzahl der Maßnahmen stellen sich allerdings auch Fragen nach Zielgenauigkeit, dem Zusammenwirken der verschiedenen Gesetzesakte auf den unterschiedlichen Regulierungsebenen und dem Nutzen-Kosten-Verhältnis von regulatorischen Vorgaben für die Volkswirtschaft.

Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) hat daher die Professoren Roman Inderst und Andreas Hackethal von der Goethe-Universität Frankfurt am Main beauftragt, in einer breit angelegten Studie unter Einbeziehung aller genossenschaftlichen Primärbanken die „Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken“ eingehender zu untersuchen. Fast auf den Tag genau sieben Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise liegt damit eine vergleichsweise umfassende Studie vor, die die Konsequenzen der Regulierungsmaßnahmen wissenschaftlich bewertet, ohne die Erfahrungen der Praxis außer Acht zu lassen. Alle über 1.000 Primärbanken der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken wurden einbezogen. Vorgelegt wurde der Bericht am 30. September 2015.

Die Wissenschaftler haben durch die Befragung der Banken klare Ergebnisse hervorgebracht: Die durchschnittlichen Regulierungskosten bezogen auf die Bilanzsumme liegen bei kleinen Banken um ein Vielfaches höher als bei großen Instituten und sind auch im Vergleich zum Ertrag weitaus höher. Die stärkere Belastung kleinerer und mittlerer Banken führt zu steigendem Fusionsdruck, einer Mehrbelastung der Mitarbeiter und der Vorstände sowie einer deutlichen Verlagerung des Fokus der Aktivitäten weg vom Kunden. Das Gutachten zeigt, dass viele Maßnahmen das Proportionalitätsprinzip deutlich verletzt haben. Es ist paradox, dass kleinere und mittlere Institute am stärksten von der Regulierung betroffen sind, obwohl sie mit Blick auf die Stabilität des Finanzsystems auch im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) als weniger bedeutsam eingestuft werden. Genossenschaftsbanken haben zudem noch nie in ihrer 170-jährigen Geschichte staatliche Hilfen erhalten.

Gerade der deutsche Bankenmarkt zeichnet sich durch seine zahlreichen soliden, in Verbänden organisierten regionalen Institute aus. Sie sind ein entscheidender Faktor für eine auf breiter Basis gesicherte Mittelstandsfinanzierung und Beratung von Kunden. Kleinere und mittlere Banken sind charakterisiert durch einfache, an der Realwirtschaft orientierte Geschäftsmodelle. In Europa sollte die Stärke dieser Institute gefestigt und nicht durch übermäßig bürokratische und zum Teil inkonsistente Regulierung gefährdet werden. In der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass Granularität und Vielfalt im Bankensektor einen entscheidenden Beitrag zur Stabilität des Systems und zur Kreditversorgung leisten. Diese positiven systemischen Eigenschaften dürfen nicht durch „one size fits all“-Ansätze in Regulierung und Aufsicht aufs Spiel gesetzt werden.

Für die Politik und die Bankenaufsicht fasst der BVR seine Empfehlungen in den folgenden zwölf Punkten zusammen:

1. Proportionalität beachten

Wesentliche Teile des bestehenden Regelwerks sind nicht proportional ausgestaltet. Insbesondere die Europäische Kommission und European Banking Authority (EBA) vertreten bisher die Position, dass Proportionalität nur dort möglich ist, wo der Primärtext von Verordnungen oder Richtlinien ausdrücklich und konkret eine Flexibilisierung vorsieht: Der politisch unstrittige Proportionalitätsgedanke kann also nicht wirken, wenn die Regeln im Einzelfall keine Vorgaben an die EU-Kommission, EBA und die Aufsichtsbehörden vorsehen. Wegen der Komplexität vieler Gesetzgebungsvorhaben (Capital Requirements Regulation – CRR, Capital Requirements Directive – CRD, Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) wurden Proportionalitätsaspekte bisher nicht im erforderlichen Maße berücksichtigt. Allgemeine Proportionalitätsklauseln, etwa in der CRD, haben entgegen den Erwartungen vieler eine rein deklaratorische Bedeutung und erlauben keine im Einzelfall verhältnismäßige Rechtsanwendung. Die Europäischen Institutionen müssen prüfen, inwieweit „Vereinfachungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen für Institute unterhalb einer kritischen Größe“ (Zitat Gutachten) festgelegt werden können.

2. Subsidiaritätsgrundsatz konsequent anwenden

Auch im Finanzmarktbereich gilt es, sorgfältig zwischen einer europäisch harmonisierten und einer europäisch vereinheitlichten Lösung abzuwägen. Oftmals handelt es sich dabei um eine Richtungsentscheidung von großer Tragweite. Ein Beispiel bietet die europäische Bankenunion. Hier hat der europäische Gesetzgeber bei der Einlagensicherung bisher bewusst den Weg der Harmonisierung gewählt. Eine einheitliche europäische Einlagensicherung mit grenzüberschreitenden Eingriffsrechten und der Haftung für fremde Verbindlichkeiten würde Fehlanreize schaffen und den bisher eingeschlagenen Weg verlassen. Im Bereich der europäischen Aufsicht (SSM) ist eine Trennung zwischen direkter und indirekter Aufsicht vorgesehen. Die Praxis der

EZB darf nicht zu einer faktisch direkten Aufsicht der „Less Significant Institutions“ durch die Hintertür führen. Die Vorteile der Subsidiarität sollten besser genutzt werden.

3. Genauere Folgenabschätzungen vorsehen

Die Auswirkungen der Finanzmarktregulierung sowie das Zusammenwirken der verschiedenen Regulierungen wurden bisher kaum untersucht. Das Europäische Parlament sollte gegenüber der Kommission stärker insistieren, dass eine aussagefähige Auswirkungsstudie unter Berücksichtigung des Zusammenwirkens der Regulierung und der Folgen für die Realwirtschaft in naher Zukunft in Angriff genommen wird. Gesetzesvorhaben sollten grundsätzlich auch auf ihre Auswirkungen auf die Struktur des Marktes, insbesondere im Hinblick auf die Diversität der Marktakteure, überprüft werden. Begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang die „Better Regulation“-Agenda der aktuellen Kommission. Diese darf nicht zu einem reinen Lippenbekenntnis werden, sondern muss mit Leben gefüllt werden. Darüber hinaus können Sunset-Klauseln ein unkoordiniertes Anhäufen vieler Einzelmaßnahmen verhindern.

4. Komplexität und Umfang der Anforderungen im Vorfeld reduzieren

Wenngleich jede einzelne Regulierungsmaßnahme isoliert betrachtet ihre Berechtigung haben mag, führen sie in der Summe zu einer übermäßigen Regelungsdichte und Komplexität. Beispielfhaft kann hier auf die Effekte der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) und der Liquidity Coverage Ratio (LCR) auf den Markt – Verknappung der Verfügbarkeit erstklassiger Sicherheiten – verwiesen werden. Auch die Regeln für das Wertpapiergeschäft haben einen Grad an Komplexität erreicht, der das Geschäft für vertreibende, lokale Institute auf Grund der vielschichtigen organisatorischen Anforderungen zunehmend erschwert. Das Gutachten zeigt, dass gerade im Meldewesen der Ansatz der Datenvollerhebung zu einer erheblichen und vermeidbaren Belastung gerade kleinerer und mittlerer Institute führt. Hier müssen sich die europäischen Institutionen bereits im Vorfeld besser abstimmen. Die Vermeidung von unnötiger Komplexität sollte als strenge Nebenbedingung jeder Regulierung gelten.

5. Inkonsistenzen und Duplizierungen im Regelwerk vermeiden

Insbesondere im Finanzmarkt- und Kapitalmarktbereich hat die Neuregulierung eine Reihe von Inkonsistenzen und Duplizierungen geschaffen, die das Geschäft für den Sektor unnötig erschweren. Ein Beispiel sind die EMIR-Meldepflichten: Die Meldepflichten an die Transaktionsregister waren nicht durchdacht und wurden bereits im Februar 2014 in Kraft gesetzt, bevor die Einzelfragen geklärt waren. Eine globale Abstimmung der Meldepflichten als wesentlicher Teil der Derivateregulierung zur Transparenzverbesserung findet im Nachhinein und indirekt statt über die Abstimmung der Matching-Kriterien der Transaktionsregister, die die privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen untereinander vornehmen. Der gesamte Bereich des Meldewesens führt zu einer starken Belastung, gerade für kleinere und mittlere Banken vor Ort. Das zeigt auch das Gutachten.

6. Level-playing-field in der Kapitalmarktunion wahren

Wie die Erfahrungen in Deutschland mit der Mittelstandsanleihe zeigen, stellt eine kapitalmarkt-basierte Unternehmensfinanzierung für Unternehmen erst ab einer bestimmten Größe und nur in Ausnahmefällen eine Alternative zum Bankkredit dar. Um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der EU zu erreichen, bedarf es daher neben der Schaffung der Kapitalmarktunion auch Maßnahmen zur Verbesserung der Kreditfinanzierung durch Banken. Die Verwirklichung der Kapitalmarktunion muss daher unter dem Credo „same risk, same rules“ erfolgen, um den Wettbewerb nicht zugunsten der Kapitalmarktfinanzierung zu verzerren. Regulatorische Erleichterungen einer kapitalmarkt-basierten Finanzierung müssen mit regulatorischen Erleichterungen der Bankenfinanzierung einhergehen.

7. Realistische Umsetzungsfristen festlegen

Die Umsetzungsfristen der neuen Regeln sind mit Blick auf deren Komplexität häufig zu kurz angesetzt und setzen insbesondere kleine Institute unter erheblichen Druck. Umsetzungsfristen müssen realistisch angesetzt und aufeinander abgestimmt werden, damit Planungs- und Investitionssicherheit gewährleistet sind. Das bedeutet auch, dass das Zusammenspiel von Normgeber (EU) und dem umsetzenden nationalen Gesetzgeber besser abgestimmt ist und auch der betroffenen Branche eine Möglichkeit zur Planung der Umsetzung ermöglicht. Zu warnen ist zudem vor vorschnellen Überarbeitungen der Gesetze. Oft setzt der Überarbeitungsprozess zu früh ein und noch bevor die neuen Regeln als Ganzes umgesetzt und die Auswirkungen auf den Markt tatsächlich abschätzbar sind. Revisionsklauseln sollten eine ausreichende zeitliche Spanne beinhalten – außer die Regeln wirken sich bereits kurzfristig negativ auf den Markt aus.

8. Rolle der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) überdenken

Die Übertragung der Aufgabe, technische Details der Level-1-Gesetzgebung auf die ESAs zu übertragen, war ein gut nachvollziehbarer Schritt, um wirksame, effiziente und harmonisierte Regeln zu schaffen. Der europäische Gesetzgeber erteilt den ESAs jedoch zu viele Mandate. Die Vielzahl der ESA-Standards und -Leitlinien ist kaum noch überschaubar. Im Vergleich zu anderen Jurisdiktionen, wie den USA, besteht die Gefahr, dass sich die EU zu sehr im bürokratischen Dickicht verfängt und die eigene Wettbewerbsfähigkeit schwächt. Zudem müssen Subsidiarität und Proportionalität bei allen Aktivitäten der ESAs Priorität haben. Dies gelingt den ESAs jedoch nicht in zufriedenstellender Weise. So sind selbst für kleinere und mittlere Banken in der Regel keine Ausnahmen oder spezielle Regeln vorgesehen. Vielmehr verfolgen die ESAs weit überwiegend einen „one-size-fits-all“-Ansatz, der nur in wenigen Teilen geringfügig variiert wird. Die ESAs können zudem nicht ohne demokratische Kontrolle agieren. Daher sollte ihre Arbeit ex ante, also bevor neue Standards oder Leitlinien erwogen werden, als auch ex post einer Überprüfung durch den europäischen Gesetzgeber unterzogen sein. Dies ist für die Angemessenheit und Effizienz der europäischen Regulierungen essentiell. Es darf diesbezüglich auch keinen demokratiefreien Raum geben.

9. Stabilitätsunion statt Transferunion schaffen

Die Unterschiede hinsichtlich Größe, Konzentrationsgrad, Stabilität und Performance der einzelnen Bankensysteme innerhalb der Eurozone sind nicht erst seit Ausbruch der Finanzkrise gravierend, so dass mit einer vergemeinschafteten Einlagensicherung eine Transferunion zwischen Banken beispielsweise den Einlagensicherungssystemen angelegt wäre. Stabile und leistungsfähige Bankensysteme und ihre Sicherungsfonds müssten für instabile Systeme haften, ohne einen Einfluss auf fremde Risiken zu haben. Haftungsrisiken unter Banken zu vergemeinschaften bedeutet, dass potentiell alle Einlagensicherungssysteme geschwächt werden, die in eine finanzielle Solidarität mit einem Krisenland gezwungen würden. Das ist ein Rezept für eine Ausbreitung von Systemrisiken in einem Land auf die gesamte Eurozone mit entsprechend negativen Reaktionen der Finanzmärkte. In jedem Fall würde die Sicherheit der Einlagen in Deutschland und anderen EU-Ländern geschwächt und damit auch das Vertrauen der Einleger. Zugleich nähme die Akzeptanz der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern weiter ab. Eine Stabilisierung von Krisenherden kann nur gelingen, wenn Probleme regional begrenzt bleiben und nicht auf andere Sicherungssysteme überspringen. Gerade im Sinne einer größeren Stabilität sind nationale Sicherungssysteme weiter geboten. Eine Vergemeinschaftung innerhalb der Eurozone würde zudem gerade kleine, risikoarm aufgestellte Institute belasten.

10. Mittelstandfinanzierung stärken statt behindern

Wir begrüßen die Kapitalmarktunion als weiteren Baustein zur Vertiefung der europäischen Integration und ihre zukunftsweisende Ausrichtung auf mehr Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union. Im Idealfall sollte den Unternehmen in allen Ländern des Euroraums zur Deckung der unterschiedlichen Finanzierungsbedarfe ein breit differenziertes Angebot an Finanzdienstleistungen zur Verfügung stehen (Bankkredite, Leasing, Factoring, Handelskredite, Förderkredite und Kapitalmarktinstrumente). Banken und Kapitalmärkte sind damit zwei Seiten derselben Medaille. Die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte sollte daher immer aus der Sicht derjenigen beurteilt werden, denen sie dienen, nämlich den Unternehmen und Investoren. Die Hausbankbeziehung hat sich für mittelständische Unternehmen als besonders krisenfest erwiesen. Daher ist auf eine gleichberechtigte Berücksichtigung der Hausbankfinanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu achten. Entscheidend ist eine dauerhafte Beibehaltung besonderer Eigenkapitalanforderungen bei KMU-Krediten und die Befreiung des Förderkreditgeschäfts und der Verbundliquidität von der Anrechnung auf die Leverage Ratio.

11. Anlegerschutz realistisch gestalten

Wenn überzogener Anlegerschutz ein marktgerechtes Anbieten von Produkten faktisch unmöglich macht, ist keiner Seite geholfen. Das Gutachten zeigt, dass gerade bei kleinen Banken die laufenden Kosten das Wertpapiergeschäft zum Verlustgeschäft machen können. Gerade im Verbraucherschutz muss die Zielgerechtigkeit der Maßnahmen (zum Beispiel Transparenz, Relevanz, organisatorische Anforderungen, Gebote / Verbote, freiwillige Selbstverpflichtungen etc.) im Vordergrund stehen. Nutzen und Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis (für Konsumenten und Anbieter von Finanzdienstleistungen) stehen.

12. „Bessere Regulierung“ als dauerhaftes Prinzip umsetzen

Der bereits vor der Finanzkrise einsetzende Trend zu größeren Einheiten wird anhalten, wenn neue regulatorische Anforderungen – sei es durch ihren Umfang, ihre Komplexität oder ihre Kostenintensität – die Konzentration des Finanzsektors vorantreiben. Dies ist eine Gefahr für eine diversifizierte Bankenlandschaft in Deutschland und Europa. Der BVR setzt sich nicht für ein Ende der Regulierung ein, aber für mehr Augenmaß. Regulierung ist kein Selbstzweck. Gerade die europäischen Institutionen müssen ihr Versprechen einer „besseren Regulierung“ ernst nehmen. Wenn es nicht gelingt, administrative Kosten der Regulierung einzudämmen, drohen Schäden für das regionale Angebot von Bankdienstleistungen und Nachteile für Verbraucher und Volkswirtschaft. Europa braucht dringend höheres Wirtschaftswachstum, um die vielfältigen Herausforderungen der Mitgliedsstaaten zu bewältigen. Um dies zu erreichen, gehört auch dazu, dass die Bankenregulierung in ihrem Design und ihren Wirkungen den Grundsätzen der „better regulation“ gerecht wird.