

Auszug aus dem Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) „Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der Genossenschaftsbanken“

Kurzdarstellung der Ergebnisse (S. III-IV)

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken durch Prof. Dr. Andreas Hackethal und Prof. Dr. Roman Inderst unter Mitwirkung von Dr. Thomas Etheber und Dr. Johannes Muck erstellt. **Der Auftrag lautet, die Auswirkungen der Regulatorik auf mittelständische Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaften zu analysieren und nach Möglichkeit zu quantifizieren.** Im Sinne einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung sollen ferner Auswirkungen, die über die Banken als unmittelbare Adressaten hinausgehen, dargestellt und Empfehlungen für die Konzeption und Evaluierung regulatorischer Maßnahmen abgeleitet werden.

Eine **Quantifizierung regulatorischer Kosten** wird mittels einer Erhebung von über 500 **Genossenschaftsbanken** geleistet, wobei die Auswertung eines Fragebogens mit der Auswertung von Daten aus dem internen Rechnungswesen verknüpft wird. Hieraus ergeben sich die folgenden ausgewählten Ergebnisse:

1. **Unter den ausgewählten Bereichen ist die Ressourcenbelastung beim Meldewesen mit einem enormen, teilweise nur händisch zu bewältigendem Aufwand und beim Anlegerschutz mit einem hohen dokumentarischen Anteil vergleichsweise am höchsten.** Bei Instituten mit Bilanzsumme unter 250 Mio. € liegt die höchste Zunahme der Ressourcenbelastung durch neue regulatorische Maßnahmen im Bereich des Meldewesens, bei größeren Instituten im Bereich des Anlegerschutzes.
2. Auch wenn die regulatorischen Kosten mit der Institutsgröße steigen, so fallen diese bei kleineren Instituten oft weitaus stärker ins Gewicht: **Die durchschnittlichen Regulierungskosten (bezogen u. a. auf die Bilanzsumme) liegen bei kleinen Banken oft um ein Vielfaches höher als bei größeren Banken und die Kosten sind auch im Vergleich zum Ertrag weitaus höher.**
3. **Beispielsweise übersteigen bei sehr kleinen Banken (Bilanzsumme unter 50 Mio. €) die für die Dokumentation im Rahmen des Anlegerschutzes geschätzten Kosten den entsprechenden Rohertrag aus dem Wertpapierberatungsgeschäft, sie liegen aber auch noch bei Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 250 Mio. € deutlich über 50 % des entsprechenden Ertrages.** Für den – grundsätzlich gerade von den genossenschaftlichen Instituten befürworteten – **Anlegerschutz allein werden über alle betrachteten Genossenschaftsbanken jährliche Gesamtkosten für insbesondere zusätzliche Informations- und Dokumentationspflichten von rund 100 Mio. € geschätzt.**
4. Die relativ stärkere Belastung kleinerer Banken wird von der überwiegenden Mehrheit – auch der großen Banken – bestätigt und führt vor allem bei diesen zu **steigendem Fusionsdruck, einer deutlichen Mehrbelastung der Mitarbeiter bis hin zu den Vorständen und einer deutlichen Verschiebung der Aufmerksamkeit weg von Kunden und weg vom Markt.**
5. **Gerade bei kleineren Banken binden regulatorische Themen inzwischen einen erheblichen Anteil der Arbeitszeit des Vorstandes.** Rund zwei Drittel der Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 100 Mio. € geben noch an, dass sich der Vorstand mit mindestens einem Drittel seiner Zeit mit regulatorischen Themen befassen muss. Bei den kleinsten Banken (unter

50 Mio. €) sind die Anteile deutlich höher und sinken dann aber mit zunehmender Bilanzsumme deutlich ab.

6. **Gemessen an der erfragten prozentualen Arbeitszeitaufteilung der Mitarbeiter verzeichnen kleinere Banken in den letzten Jahren die deutlichste Erhöhung von Marktfolgetätigkeiten gegenüber Marktstätigkeiten:** Das Verhältnis von Markt zu Marktfolge nahm bei den kleinsten Banken um die Hälfte ab, ist aber auch bei Banken mit einer Bilanzsumme von bis zu 500 Mio. € noch um ein Viertel gesunken.
7. **Die Banken rechnen auch weiterhin mit einer hohen Ressourcenbelastung durch die Regulierung.** Unabhängig von der Größenklasse rechnen stets über 80% der Banken damit, dass die höchste Belastung aktuell im Bereich des Meldewesens zu erwarten ist.

Die Studie stellt die vielfältigen und teils hochkomplexen regulatorischen Maßnahmen der letzten Jahre im Überblick dar. Zusammen mit einer detaillierten Darstellung der entsprechenden Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz, die aktuell als besonders problematisch identifiziert wurden, plausibilisiert sie die Angaben der befragten Banken und liefert zudem direkt Anhaltspunkte für Verbesserungsvorschläge. Aus der Analyse der Maßnahmen sowie aus den Ergebnissen eines Workshops mit Genossenschaftsbanken und den sich anschließenden strukturierten Interviews ergeben sich auch vertiefende Einblicke in die Gründe der mangelnden Proportionalität der Regulierung. Trotz der Unterstützung durch den Verband und die verbandsinternen Dienstleistungen fällt kleineren Banken eine möglichst reibungsfreie und kostengünstige Umsetzung der regulatorischen Anforderungen deutlich schwerer, da beispielsweise weder routinierte Strukturen zur Umsetzung der Maßnahmen vorhanden noch die Möglichkeiten zu hausinternen Anpassungen gegeben sind.

Angesichts der wesentlichen Rolle der dezentral aufgestellten Säulen des deutschen Bankensystems für die flächendeckende Versorgung von Privathaushalten und Unternehmen mit Bankdienstleistungen und Krediten dürfen die geschätzten hohen regulatorischen Kosten sowie insbesondere die stärkere Belastung relativ kleiner Banken nicht isoliert betrachtet werden. Die Studie stellt stattdessen einen Rahmen vor zum Einbezug indirekter Kosten sowie auch von Kosten, die bei anderen Parteien als den direkten Adressaten der Regulierung anfallen. Dies wird unter anderem anhand der möglichen Konsequenzen illustriert, die sich aus einer möglichen Einschränkung der Anlageberatung aufgrund hoher regulatorischer Kosten ergeben können („Rendite- und Versorgungslücke“). Hinzu kommt die besondere Bedeutung der dezentral organisierten Säulen des deutschen Bankensystems für die auch langfristig zuverlässige Kreditversorgung von kleinen und mittleren Unternehmen.

Dementsprechend schließen die Empfehlungen an der Notwendigkeit einer umfassenderen Evaluierung der Kosten und des Nutzens bestehender und geplanter regulatorischer Maßnahmen an. Angesichts der zu beobachtenden Harmonisierungsbestrebungen in Europa und eines diesen im Einzelfall zugrunde liegenden Leitbildes, das den Marktgegebenheiten in Deutschland nicht gerecht zu werden scheint, sind hierzu auch die nationalen Stellen gefragt. Die Studie stellt hierbei auch konkrete Beispiele etwa zur Erhebung regulatorischer Kosten bei kleineren Banken vor, durch die die Gründe mangelnder Proportionalität frühzeitig ermittelt werden können. **Die Studie fordert aber auch die Darlegung und Konkretisierung des Nutzens neuer regulatorischer Maßnahmen ein und illustriert dies am Beispiel der geplanten wesentlichen Verschärfung der Meldeanforderungen bei Einzelkrediten („AnaCredit“).** Die dokumentierten, bereits bestehenden hohen Kostenbelastungen im Bereich des Meldewesens und darüber hinaus die vor allem in diesem Bereich beobachtete Verletzung der (Kosten-)Proportionalität erfordern eine konkrete Begründung, wie die zusätzlich angeforderten Daten wesentlich die makroprudenzielle Aufsicht verbessern sollen.

Empfehlungen (S. 108 ff)

Es gilt die Kosten regulatorischer Maßnahmen in der gesamten EU zu erheben und zu quantifizieren – sowohl vor der Einführung (ex ante) als auch in einer nachträglichen oder laufenden Evaluation (ex post). Dies darf sich nicht auf die direkt bei den Adressaten der Regulierung entstehenden oder entstandenen Kosten beschränken, sondern muss zwingend indirekte Kosten für die Adressaten sowie Kosten berücksichtigen, die bei anderen Parteien (einschließlich der Nutzer der entsprechenden Produkte und Dienstleistungen) anfallen und sich beispielsweise aus einer Einschränkung der Leistungen der Banken ergeben können. (S. 108)

Zur Minimierung regulatorischer Kosten ist der gesamte regulatorische Prozess – von der Planung über die Konzeption bis hin zur Implementierung und Ex-post-Analyse einer Maßnahme – zu betrachten. Hierzu geben die aktuell von der Europäischen Kommission erstellten „Better Regulation Guidelines“ Anhaltspunkte. Konkret ergeben sich aus der vorliegenden Studie Verbesserungspotenziale bereits bei der Vermeidung von Inkonsistenzen oder aber bei der Ausgestaltung des zeitlichen Rahmens der Einführung neuer Maßnahmen (unter Einbezug aller Urheber und Adressaten). (S. 110)

Sowohl im Vorfeld als auch nach Einführung einer regulatorischen Maßnahme sollte eine Abschätzung bzw. Analyse der Proportionalität der Maßnahme erfolgen. Die Ex-ante-Bewertung der Proportionalität kann auf Basis eingehender Konsultationen mit den Betroffenen erfolgen. Die Ex-post-Analyse der Proportionalität sollte auf Basis tatsächlicher Kostendaten der Adressaten der Regulierung erfolgen, wobei allerdings die Balance gewahrt werden muss zwischen einer möglichst detaillierten Kostenerhebung einerseits und einem möglichst geringen Erhebungsaufwand für die Betroffenen andererseits. (S.117)

Um sicherzustellen, dass eine regulatorische Maßnahme kostenproportional ist, können bei der Konzeption der Maßnahme Vereinfachungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen für Institute unterhalb einer kritischen Größe festgelegt werden. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass diese Öffnungsklauseln praktikabel sind (daher in Anspruch genommen werden) und dadurch spürbare Kostenreduktionen entstehen. Entsprechende Umsetzungsfristen können auch strukturelle Nachteile abmildern. (S. 117)

Bei der Konzeption neuer Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sollte stets eine Folgenabschätzung in Form einer möglichst vollständigen Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen werden, insbesondere da aufgrund der zentralen Rolle des Finanzsektors für das gesamte Wirtschaftssystem regelmäßig von erheblichen Auswirkungen einer Maßnahme ausgegangen werden kann. Hierbei sollte eine möglichst umfassende und weitestgehend quantifizierte Erhebung der Kosten genauso erfolgen wie notwendigerweise eine Konkretisierung und nach Möglichkeit Quantifizierung des Nutzens im Rahmen der verfolgten Ziele. Maßnahmen sollten dann nur implementiert werden, wenn der damit verbundene Nutzen die Kosten übersteigt (bzw. die Maßnahmen sollten entsprechend angepasst werden, sodass dies der Fall ist). Dies gilt konkret für die geplante Verschärfung der Einzelkreditmeldungen. (S.126)

Bei Konzeption neuer Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sollte eine stärkere Rückbesinnung auf den jeweiligen Zweck und die Motivation eines staatlichen Eingriffs erfolgen, so insbesondere die Korrektur von möglichem Marktversagen. In diesem Falle muss das jeweilige Marktversagen konkretisiert werden und dargestellt werden, warum vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Besonderheiten in einem Land die Maßnahmen nötig und tatsächlich zweckdienlich sind. (S.128)