

Für eine funktionsfähige Mittelstandsfinanzierung: Mehr Proportionalität in der Bankenregulierung

I. Hintergrund

Europäische Unternehmenslandschaft nahezu ausschließlich mittelständisch geprägt und überwiegend kreditfinanziert

- In ganz Europa sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der Motor der Wirtschaft. 99,8 % aller Unternehmen in der Europäischen Union gehören zum Mittelstand. Sie sind die Basis für Innovationen, Wettbewerb und Arbeitsplätze. Die insgesamt über 23 Millionen mittelständischen Unternehmen beschäftigen EU-weit zwei Drittel aller Arbeitnehmer, das sind knapp 90 Millionen Menschen in der Europäischen Union.
- Um ihre Wachstumsimpulse entfalten zu können, brauchen KMU geeignete Rahmenbedingungen. Investitionen der KMUs werden zu einem Teil aus dem Eigenkapital gestemmt, zum großen Teil jedoch über Bankkredite finanziert. Die meisten KMUs sind zu klein, um am Kapitalmarkt zu partizipieren. Ihr Finanzierungsbedarf ist für den Kapitalmarkt zu gering. Deutsche und österreichische Unternehmen sind daher beispielsweise zu etwa 80 Prozent auf die Bankenfinanzierung angewiesen. Lediglich 20 Prozent können sich des Kapitalmarktes bedienen. Aus diesem Grund sind für die mittelständisch geprägte Wirtschaft stabile Kreditinstitute unverzichtbare Partner zur Bereitstellung von Fremdkapital. Die Fähigkeit der Banken und Sparkassen, den Mittelstand mit Krediten zu versorgen, darf daher nicht eingeschränkt werden.

Mittelstandsfinanzierung durch undifferenzierte Regulatorik in Gefahr

- Aktuell unterliegen die mittelständischen Kreditinstitute in Europa – anders als in den USA – im Wesentlichen den gleichen Regulierungsanforderungen wie systemrelevante Großbanken („one size fits all“). Aktuell verfügt Europa über rund 5.800 Kreditinstitute, davon werden nur 124 als bedeutend eingestuft und direkt von der EZB beaufsichtigt. Die anderen – mittleren und kleinen Institute – haben für die Stabilität der Finanzmärkte ein eher unbedenkliches Risikoprofil, es besteht keine starke systemische Vernetzung.
- Seit der Finanzkrise wurden auf EU-Ebene rund 400 neue Regelwerke erlassen.¹ Viele dieser Vorgaben sind sinnvoll, weil sie die Finanzstabilität erhöhen. Bei zahlreichen Regelungen steht jedoch der verursachte Aufwand nicht im Verhältnis zum aufsichtsrechtlichen Nutzen. Dies resultiert in hohen Belastungen für mittelständische Kreditinstitute.

¹ Siehe dazu die Studie des Centrums für Europäische Politik – cep, Die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden - Raum für Verbesserung auf Level 2 und Level 3 (Oktober 2016), abrufbar unter www.fpmi.de

- Doch gerade diese kleinen und mittleren Kreditinstitute vor Ort sind für mittelständische Unternehmen wichtig. Sie können den regionalen Markt und die wirtschaftliche Situation der Unternehmen in ihrem Geschäftsgebiet durch langjährige Geschäftsbeziehungen gut beurteilen. Die Vielfalt des Kreditsektors garantiert zudem eine geringere Krisenanfälligkeit. Das hat sich besonders in der Finanzkrise bewährt: Gerade auch kleine und mittlere Kreditinstitute waren der Garant für eine stabile Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft.

II. Position der fpmi

Die Regulierung von Kreditinstituten muss stärker am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet werden. Dabei sollte dem Risikoumfang der kleineren und mittleren Institute durch entsprechende aufsichtsrechtliche Entlastungen bei administrativen Themen Rechnung getragen werden, die wenig relevant sind für die Finanzmarktstabilität. Regelungen zur Eigenkapitalausstattung und zu Liquiditätsvorschriften gelten für alle Institute gleichermaßen und werden nicht auf den Prüfstand gestellt. Alle anderen Regulierungsvorschriften müssen auf ihre Effizienz für die Finanzmarktstabilität und auf deren Auswirkungen auf die Kreditversorgung der Wirtschaft überprüft werden („Better Regulation“).

Die Finanzplatz München Initiative unterstützt die zu diesem Zweck im Kreis der Deutschen Kreditwirtschaft erarbeiteten Vorschläge². Eine abgestufte Anwendung regulatorischer Anforderungen könnte dementsprechend in drei Schritten erfolgen:

1. „Kleine, nicht komplexe Institute“ müssen klar umrissene Anforderungen erfüllen. Notwendig ist eine „Positivliste“, die auf einzelne Artikel/Anforderungen innerhalb des vollständigen aufsichtlichen Regelwerkes verweist.
2. „Mittelgroße Institute“ werden von bestimmten regulatorischen Anforderungen ausgenommen.
3. „Systemisch bedeutende Institute“ unterliegen dem vollständigen europäischen aufsichtsrechtlichen Regime.

- Kleine Institute (Gruppe 1) sollten in den folgenden Regulierungsbereichen entlastet werden:

Kleinen Instituten sollte die Möglichkeit eines vereinfachten Meldeverfahrens im Sinne eines Kernmeldewesens eingeräumt werden. Für kleine Institute sollte ein stark reduzierter Satz von Kennzahlen für Mindestkapital- und Liquiditätsanforderungen entwickelt werden, deren Einhaltung im Rahmen eines in Umfang und Frequenz stark vereinfachten Meldewesens berichtet und überwacht werden sollte. Diese umrissenen Anforderungen sollten auf die einzelnen Artikel bzw. Anforderungen innerhalb des aufsichtlichen Regelwerkes referenzieren, so dass für diese Institute keine abweichenden Regelungen gelten, sondern die bestehenden sich im Umfang erheblich reduzieren.

² Siehe auch das Positionspapier „Effizienz erhöhen, Bürokratie abbauen. Praktische Vorschläge für eine effiziente Finanzmarktregulierung.“, Die Deutsche Kreditwirtschaft, Berlin, Mai 2017.

Kleine Institute sollen zudem von den Offenlegungsvorschriften, von den Anforderungen an Vergütungssysteme und der Institutsvergütungsverordnung völlig ausgenommen werden. Die Vorschriften zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung sollen nicht für diese Institute gelten, sofern die Institute nach den nationalen Insolvenzvorschriften abgewickelt werden können. Gleiches gilt auch für die Abschlussprüfer-Verordnung. Institute dieser Größenklasse sollten nicht als PIE (Public Interest Entities) qualifiziert werden. Darüber hinaus sollten auch die Leverage Ratio und die Net Stable Funding Ratio für diese Institute keine Anwendung finden oder nur in stark vereinfachter Form, auch die Meldung betreffend, anwendbar sein. Kleine, mittelständisch orientierte Institute haben eine geringe Verschuldungsquote, so dass daraus keine Gefahr für die Finanzmarktstabilität erwächst. Ihr Geschäftsmodell beruht weitgehend auf der Ausreichung von Spar- und anderen Einlagen und der Vergabe von Krediten in einem häufig eng gefassten Umfang bzw. regionalen Spektrum (regionale Verankerung).

Die Vereinfachungen für unbedeutende, kleine, nicht komplexe Institute sollten in Form einer abschließenden Liste in die allgemeinen Regelungen der CRD IV und der CRR Eingang finden, um sicherzustellen, dass der in dieser Regelung zum Ausdruck kommende Proportionalitätsgedanke bei allen künftigen Regulierungsvorhaben Berücksichtigung findet.

- Bei mittelgroßen Instituten (Gruppe 2) sollten im Zuge des CRR/CRD-Reviews Anpassungen im Sinne einer proportionalen Bankenregulierung erfolgen, und zwar in den folgenden Punkten:
 - Anforderungen an das Meldewesen reduzieren: Es sollten deutlich reduzierte Meldeanforderungen in Bezug auf den Umfang und die Meldefrequenz gelten. Auch der Abbau von Doppelmeldungen an nationale Aufsichtsbehörden und die EZB und die Harmonisierung der Meldevorgaben tragen zur Entlastung der Institute bei.
 - Offenlegungsvorschriften nachhaltig ausdünnen: Institute, die nicht kapitalmarkt-orientiert sind, sollten keine Offenlegungsberichte erstellen müssen. Kapitalmarktorientierte Institute dieser Gruppe sollten nur einen reduzierten Satz an Informationen offenlegen müssen.
 - Vergütungsregelungen differenzieren: Auch hier ist eine Beschränkung der erweiterten Regelungen (z. B. Identifizierung von Risikoträgern) auf „systemisch bedeutende Institute“ sinnvoll.
 - Von der Einrichtung von Ausschüssen befreien: Die Einrichtung von Ausschüssen (Risiko-, Normierungs- und Vergütungsausschuss sowie Prüfungsausschuss) sollte lediglich für „systemisch bedeutende Institute“ zwingend erforderlich sein.
 - Eine vereinfachte Net Stable Funding Ratio sollte für die Gruppe 2 – Institute eingeführt werden. Das sollte bedeuten, dass geringere Anforderungen an das Reporting dieser Kennziffer zu stellen sind.
 - Ex-post Eignung von Mandatsträgern („fit and proper“) ist ausreichend: Die Eignungsprüfung sollte ex-post erfolgen können. Ferner sollte ein angemessener Schwellenwert bei der Festlegung von Mandatshöchstgrenzen eingeführt werden.

- Auf Sanierungs- und Abwicklungsplanung verzichten: Für kleinere und mittlere Institute sollte grundsätzlich keine Sanierungs- und Abwicklungsplanung vorgesehen werden, sofern diese – was der Regelfall ist – in einem „regulären“ Insolvenzverfahren abgewickelt werden können.
- Auf die Ermittlung, Meldung und Offenlegung von MREL über die Eigenmittelanforderungen hinaus sollte verzichtet werden, sofern Institute im regulären Insolvenzverfahren abgewickelt werden können.
- Keine Klassifizierung von Instituten dieser Größenklasse als PIE (Public Interest Entities) gemäß Abschlussprüfer-Verordnung.

Deutliche Erleichterungen insbesondere bei den Melde-, Offenlegungs- und Vergütungsvorschriften müssen im Rahmen der derzeit laufenden Novelle der EU-Kapitaladäquanzregeln für kleine, nicht systemrelevante und nicht komplexe Institute geschaffen und in den Allgemeinen Regelungen der CRR und der CRD IV als Grundsätze verankert werden. Der hierzu bereits vorliegende Entwurf der Kommission zur CRD V und CRR II ist ein zu begrüßender Schritt in die richtige Richtung, er geht aber nicht weit genug. Dies gilt sowohl für die Abgrenzung der Institute, für die Erleichterungen gelten sollen, als auch inhaltlich. Auf nationaler Ebene sollten Regelungen herausgefiltert werden, die bereits durch EU-Regularien abgedeckt werden.