

# Überprüfung der Regulierung: Deutschland braucht starke Banken für eine erfolgreiche Wirtschaft

## I. Hintergrund:

- Gerade die deutsche stark mittelständisch geprägte Wirtschaft ist auf ein funktionierendes Bankensystem angewiesen. Deutsche Unternehmen nutzen noch immer zu etwa 80 Prozent die Bankenfinanzierung, lediglich 20 Prozent bedienen sich des Kapitalmarktes. Auch wenn mit dem EU-Vorhaben der Kapitalmarktunion der Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen zum Kapitalmarkt durch verschiedene Maßnahmen erleichtert werden soll, wird die Bankfinanzierung von zentraler Bedeutung bleiben.
- Nur profitable Institute können stabile Partner und zuverlässige Kreditgeber der Wirtschaft sein. Allerdings belastet eine Vielzahl an Faktoren die Erträge der Banken und Sparkassen:
  - Die **anhaltende Niedrigzinsphase** führt zur Erosion der Ertragsbasis vieler Kreditinstitute.
  - Die Kosten für die steigenden **regulatorischen Anforderungen** betragen für die gesamte Branche mehr als zwei Milliarden Euro pro Jahr. Die Kostenbelastung wird vor allem für kleinere und mittelgroße Finanzhäuser zu einer ernst zu nehmenden Herausforderung, da die hohen Belastungen von einem geringeren Geschäftsvolumen getragen werden müssen. Zudem stehen diese Mittel nicht für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung.
  - Hohe bürokratische Anforderungen durch **aufsichtsrechtliches Meldewesen** und **umfangreiche Berichtspflichten** verhindert Neugeschäft.
  - Die **Digitalisierung** bietet große Chancen für die Häuser, andererseits aber hohe Kostenbelastung; dabei sind 85 Prozent der IT-Budgets noch durch die Umsetzung der Regulierung gebunden.
  - Im europäischen Vergleich besteht trotz Single Rule Book in einigen Bereichen **kein Level-Playing-Field** (z. B. Nicht-Abzugsfähigkeit der Bankenabgabe; Belastung der deutschen Banken mit 400 Million Euro zusätzlich zum Aufwand in 2017 von 1,7 Milliarde Euro), zusätzliche nationale Maßnahmen des Verbraucherschutzes).

## II. Position der fpmi:

- Notwendigkeit der Überprüfung der derzeitigen Regulierung im Sinne einer „**better regulation**“ im Hinblick auf Kohärenz und gegenläufige Effekte, aber auch vermeidbaren bürokratischen Aufwand auf europäischer und auf nationaler Ebene.
- **Keine Einschränkung der Kreditvergabespielräume** für mittelständische Unternehmen durch weitere regulatorische Eigenkapitalanforderungen für Banken

(z. B. Basel IV- Umsetzung, Überarbeitung Kreditrisiko-Standardansatz, Unterlegung von Zinsänderungsrisiken, Festschreibung KMU-Faktor, Verzicht auf harte Granularitätsvorschrift).

- **Stärkere Berücksichtigung der doppelten Proportionalität** in Regulierung und Aufsicht.

Die Forderungen im Einzelnen:

- Aufgrund der starken Regulierung seit der Finanzkrise sind die Kreditinstitute in Deutschland und in Europa deutlich sicherer und resistenter gegen Krisen geworden, insbesondere haben sie ihre Eigenkapitalausstattung um durchschnittlich 46 Prozent gestärkt und verfügen über ein deutlich verbessertes Risikomanagement.

Jetzt ist es an der Zeit, eine Regulierungspause einzulegen und eine Überprüfung der derzeitigen Regulierung im Sinne einer „better regulation“ im Hinblick auf Kohärenz und gegenläufige Effekte, aber auch vermeidbaren bürokratischen Aufwand – wie im Koalitionsvertrag festgehalten – auf europäischer und auf nationaler Ebene durchzuführen. Die Finanzmarktregulierung darf nicht zu einer Überforderung insbesondere von kleineren und mittleren Banken und Sparkassen sowie der Förderbanken führen. Finanzmarktregulierung darf keine Strukturpolitik sein. Die mit der deutschen und der europäischen Wirtschaft gewachsene Vielfalt der Bankenlandschaft muss erhalten bleiben. Deutsche Sonderwege in der Regulierung sind zu vermeiden (Goldplating). Notwendig ist generell eine strikte 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben.

- **Nationale Sondervorschriften** belasten deutsche Institute und stehen einem Level Playing Field entgegen:
  - Die Kreditinstitute in Deutschland können ihre Beiträge zum europäischen Bankenabwicklungsfonds bislang nicht steuerlich geltend machen. In anderen Mitgliedsstaaten der EU wird die Abgabe als Betriebsausgabe gehandhabt und kann dort folglich von den Unternehmen steuerlich geltend gemacht werden. Dies durchbricht das Prinzip der Belastung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Der deutsche Gesamtjahresbeitrag an die FMSA (Bankenabgabe) betrug 2017 1,71 Milliarde Euro. Durch die **steuerliche Nicht-Absetzbarkeit der Bankenabgabe** ergab sich für deutsche Kreditinstitute eine zusätzliche Belastung und damit ein Nachteil im europäischen Umfeld in Höhe von 400 Million Euro.
  - Zusätzliche Anforderungen des deutschen Gesetzgebers im Bereich **des Verbraucherschutzes** sollten beseitigt werden: z. B. Abschaffung des Mitarbeiter- und Beschwerde-Registers, Abschaffung des produktspezifischen Informationsblattes für Anleihen, Schaffung einer Ausnahme von § 206 StGB für die durchgängige Aufzeichnung von Telefongesprächen im Bankgeschäft (strafrechtlicher Schutz des Fernmeldegeheimnisses).
  - Das **aufsichtsrechtliche Meldewesen** in Deutschland sollte dringend einer Revision unterzogen werden. Es bestehen bei verschiedenen Meldungen zahlreiche Inkonsistenzen bzw. Doppelmeldungen (z. B. AnaCredit an EZB sowie Millionenkreditmeldewesen und Kreditnehmerstatistik an nationale Aufsicht);

Meldung von Finanzinformationen (FINREP auf europäischer sowie FinaRisikoV, Basismeldewesen, BISTA auf nationaler Ebene).

- Nach der jüngsten Entscheidung der EZB werden Kapitalbestandteile der Institute bei einem bestehenden **Ergebnisabführungsvertrag (EAV)** nicht als hartes Kernkapital anerkannt. Die BaFin prüft derzeit, inwieweit sie sich dieser Auffassung anschließt. Um eine Aberkennung zu vermeiden, besteht die Option der Kündigung des EAV. Allerdings würde das den Verlust der steuerlichen Organschaft bedeuten, was zu erheblichen negativen steuerlichen Auswirkungen führen würde. Eine Lösung wäre die Überarbeitung der Gruppenbesteuerung in Deutschland.
- Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern ist in Deutschland die Möglichkeit, **Bearbeitungsentgelte und Gebühren zu vereinnahmen**, aufgrund verbraucherschützender Gesetzgebung und einer noch weitergehenden Rechtsprechung stark eingeschränkt. Zuletzt hat der BGH<sup>1</sup> sogar Preisnebenabreden im B2B-Geschäft als unzulässig wegen AGB-Verstoßes bewertet, obwohl sie global akzeptiert, weder intransparent noch als überhöht anzusehen sind und vielfach vom Kunden aus gestalterischen Gründen eingefordert werden. Bei syndizierten Krediten oder bei Konsortialfinanzierungen, zum Teil auch mit ausländischen Konsorten, liegt eine wesentliche Tätigkeit der Bank in der Strukturierung der Transaktion. Diese kann mit dem vereinbarten Zinssatz nicht abgegolten werden<sup>2</sup>, wie der BGH meint. Gleiches gilt auch für Bauträgerfinanzierungen. Da auf der Basis der derzeitigen Rechtsprechung zur AGB-Kontrolle eine individuelle Vereinbarung von Bearbeitungsentgelten in diesen Fällen ebenfalls nicht rechtssicher möglich ist, sollte eine **Änderung des Gesetzes (§ 354 HGB)** dergestalt vorgenommen werden, dass im B2B Geschäft neben dem Zins **ein weiteres vereinbartes Bearbeitungsentgelt** vom Darlehensnehmer verlangt werden kann.
- Der überwiegende Teil der Regulierung im Finanzbereich basiert auf **europäischem Recht**, das in den Nationalstaaten im Wesentlichen für alle Banken gleichermaßen gilt (anders in den USA, wo Basel III nur für große, international tätige Institute gilt). Die Folgen dieser einheitlichen Regulierung sind im deutschen Bankenmarkt mit seiner Vielfalt an Geschäftsmodellen, Regionalbanken, Sparkassen, Großbanken und Förderbanken bereits deutlich zu erkennen: viele kleine und mittlere Institute schließen sich zu größeren Einheiten zusammen, um die Anforderungen der Regulatorik besser bewältigen zu können. Die fpmi sieht diese Konzentrationstendenzen kritisch, weil sie langfristig die Finanzstabilität beeinträchtigen können. So hat die Vielfalt der Kreditinstitute zu Stabilität u.a. in der Finanzkrise geführt. Vor diesem Hintergrund fordert die fpmi die Bundesregierung dazu auf, auf europäischer Ebene für einen leistungsfähigen und stabilen Finanzsektor einzutreten:
- Bei der anstehenden **Umsetzung von Basel IV** ist darauf zu achten, dass die Kreditvergabespielräume für mittelständische Unternehmen durch weitere

---

<sup>1</sup> Zuletzt BGH XI ZR 562/15 und 233/16 vom 4. Juli 2017, TZ.59 ff. bzw. Tz 67 ff. zu Bearbeitungsentgelte in Darlehensverträgen mit Unternehmen

<sup>2</sup> Nach Schätzungen aus der Branche kann von etwa 600 Million Euro Bearbeitungsentgelt im Jahr 2017 ausgegangen werden, die zu einem großen Teil über ausländisches Recht vereinbart wurden.

regulatorische Eigenkapitalanhebungen für Banken nicht beschnitten werden. Erste Analysen der finalen Baseler Regeln zeigen, dass es für das Kreditrisiko sowohl im Kreditrisiko-Standardansatz als auch bei Verwendung interner Risikomodelle zu höheren Eigenkapitalanforderungen kommen könnte, so z. B. bei der Finanzierung von erneuerbaren Energien und Infrastrukturvorhaben. In beiden Bereichen würden sich bei unveränderter Kalibrierung insbesondere für Immobilienfinanzierer erhebliche Erhöhungen der Eigenkapitalanforderungen ergeben (teilweise mehr als eine Verfünfachung).

Die genaue Wirkung des Basel IV-Paktes kann nur im Rahmen einer europäischen **quantitativen Auswirkungsstudie** bewertet werden, in der auch eine repräsentative Anzahl von mittelständischen Häusern vertreten sein sollte, um genaue Rückschlüsse auf die Auswirkungen auf kleinere Institute ziehen zu können.

Die endgültige europäische Kalibrierung muss so ausgestaltet sein, dass es durch keine der geplanten Maßnahmen zu einer signifikanten Erhöhung in der jeweiligen Risikokategorie kommt. Bestimmte Geschäftsmodelle von Kreditinstituten, Geschäfte oder Forderungsklassen dürfen nicht benachteiligt werden. Daher sollte bei Anwendung des Standardansatzes der KMU-Unterstützungs-Faktor, der die Kapitalanforderungen für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen um rund ein Viertel verringert, dauerhaft beibehalten werden. Dagegen sollte auf die harte Granularitätsvorschrift von 0,2 Prozent des Portfolios verzichtet werden, weil sie wiederum verhindert, dass kleinere und mittlere Banken die Erleichterungen des KMU-Faktors in vollem Umfang nutzen können.

Kleine und mittlere Institute sollten von der Umsetzung von Basel IV ausgenommen sein.

- Zu begrüßen ist, dass die von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zur **Überarbeitung der CRR/CRD IV** bereits Ansätze enthalten, die dem Risikoumfang der kleineren und mittleren Institute durch entsprechende aufsichtsrechtliche Erleichterungen bei administrativen Anforderungen Rechnung tragen. Diese greifen aus unserer Sicht aber zu kurz. Die weitergehenden diesbezüglichen Vorschläge des Berichterstatters Herrn MdEP Simon sind daher im Wesentlichen zu begrüßen. Konsens besteht, dass Regelungen zu Eigenkapitalausstattung und Liquiditätsvorschriften für alle Institute gleichermaßen gelten und nicht auf den Prüfstand gestellt werden.
- Im Sinne des gesetzlich verankerten **Grundsatzes der doppelten Proportionalität** sollte
  - kleineren Instituten<sup>3</sup> die Möglichkeit eines **vereinfachten Meldeverfahrens** eingeräumt werden. Es sollte ein stark reduzierter Satz von Kennzahlen für

---

<sup>3</sup> Sowohl der Vorschlag des Berichterstatters MdEP Peter Simon zur Abgrenzung kleinerer Institute im Rahmen des CRR/CRD-Reviews als auch das im Ministerrat diskutierte Kriterium sind grundsätzlich zu begrüßen. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Schwellenwert von 1,5 Milliarden Euro ist zu restriktiv und berücksichtigt die Risiken unterschiedlicher Geschäftsmodelle nur unzureichend.

Mindestkapital- und Liquiditätsanforderungen entwickelt werden, deren Einhaltung im Rahmen eines in Umfang und Frequenz stark vereinfachten Meldewesens berichtet und überwacht werden sollte. Dieser klar umrissene Katalog an Anforderungen sollte auf die einzelnen Artikel bzw. Anforderungen innerhalb des aufsichtsrechtlichen Regelwerkes referenzieren, so dass für diese Institute keine abweichenden Regelungen gelten, sondern die bestehenden sich im Umfang erheblich reduzieren.

- Auch bei der Ermittlung der strukturellen Liquiditätsquote sind Vereinfachungen für kleine Institute erforderlich. Die entsprechenden Vorschläge des Berichterstatters MdEP Simon gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings fordert der Berichtersteller im Gegenzug zur vereinfachten Berechnung für die „kleinen, nicht komplexen“ Institute eine im Vergleich zu größeren und komplexeren Instituten strengere Kalibrierung der Kennziffer. Hierdurch würden kleine Banken im Wettbewerb mit anderen Instituten benachteiligt. Überdies gehen von kleinen, nicht komplexen Banken keine Risiken für die Stabilität des Finanzsystems aus, welche eine besonders strenge Regulierung des Liquiditätsrisikos rechtfertigen würden. Die NSFR sollte deshalb für alle Institute einheitlich kalibriert und zugleich die Berechnungsmethode für kleine, nicht komplexe Institute vereinfacht werden.
- Nicht kapitalmarktorientierte Institute sollten von den **Offenlegungsvorschriften** völlig ausgenommen werden, weil diese keinen Mehrwert bieten zu den ohnehin schon vorliegenden Unternehmensinformationen. Außerdem sollten kleine bzw. nicht kapitalmarktorientierte Banken von den Anforderungen an die **Vergütungssysteme** befreit werden.
- Kreditinstitute, die in einem normalen nationalen Insolvenzverfahren abgewickelt werden können, sollten komplett von der **Sanierungsplanung** befreit werden. Die in der BRRD getroffene Grundsatzentscheidung, dass Inhalt und Detaillierungsgrad der Sanierungsplanung bei kleinen bzw. potentiell nicht systemrelevanten Banken zu vereinfachen sind, wird durch die Level-2-Regulierung zunehmend ausgehöhlt. Die diesbezüglichen Mindestanforderungen an die Sanierungsplanung (zuletzt in der Delegierten VO vom 23.3.2016) sind sehr kleinteilig ausgestaltet und sehen zusätzliche, über die BRRD hinausgehende kleinteilige Mindestanforderungen vor.
- Zudem sollten kleinere Institute nicht als PIE (Public Interest Entities) im Sinne der Abschlussprüfer-Verordnung qualifiziert werden. Die (schärferen) Regelungen der **Abschlussprüferverordnung** sollten nur auf kapitalmarktorientierte Institute Anwendung finden. Eine Subsumierung aller – auch kleinster – Kreditinstitute (auch in der Form der Personengesellschaft oder der GmbH) unter den Begriff „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ ist nicht adäquat.
- Die Definition kleinerer Institute sowie die entsprechenden vereinfachten Vorschriften sollten **in die Allgemeinen Regelungen der CRD IV und der CRR Eingang finden**, um sicher zu stellen, dass der in dieser Regelung zum Ausdruck kommende Proportionalitätsgedanke bei allen künftigen Regulierungsvorhaben Berücksichtigung findet.

- Nicht nur mit Blick auf kleinere Institute sollte davon abgerückt werden, die **Anforderungen an das Aufsichtsorgan** und dessen Mitglieder bzw. die Überwachungsaufgaben immer kleinteiliger auszugestalten.

Bei der Erfüllung der in § 25d KWG vorgesehenen umfangreichen und sehr kleinteilig ausgestalteten Überwachungsaufgaben stoßen Mitglieder von Aufsichtsorganen kleinerer Institute, auch wenn sie aus Proportionalitätsgründen auf die Bestellung von Ausschüssen verzichten können, an ihre Grenzen. Hinzu tritt, dass durch die aufsichtsrechtlichen Vorgaben die klare Aufgabenteilung im zweistufigen Corporate-Governance-Modell, die organisatorische Trennung von Leitung und Überwachung, verschwimmt. Auch das Aufsichtsorgan eines kleinen Instituts wird immer stärker in die klassische Weise der Geschäftsführung zukommenden Aufgaben der strategischen Ausrichtung der Bank und des Tagesgeschäfts involviert. Der Pool an Kandidaten, die hinreichend qualifiziert sind, die die für die erhöhte Überwachungsichte notwendige Zeit erübrigen können und bereit sind, das mit einer Tätigkeit im Aufsichtsorgan einer Bank verbundene Haftungsrisiko zu tragen, ist sehr begrenzt. Hier wäre ein prinzipienbasierter Ansatz bei der Ausgestaltung der Governance von kleinen Instituten angezeigt.

- Alle deutschen Förderbanken sollten aus der CRD und damit aus der Europäischen Bankenregulierung ausgenommen und einem wirksamen nationalen Aufsichtsregime mit Beaufsichtigung durch die BaFin und die Deutsche Bundesbank unterstellt werden. Die deutschen Förderbanken haben aufgrund ihres öffentlichen Auftrags mit definiertem, eingeschränktem Tätigkeitsbereich, der staatlichen Gewährträgerhaftung sowie ihrer Verpflichtung auf Wettbewerbsneutralität ein spezifisches, besonders risikoarmes Geschäftsmodell. Von ihnen kann demzufolge keine Gefährdung des Finanzsystems ausgehen. Die europäische Bankenregulierung bildet die Besonderheiten dieses Geschäftsmodells bisher nicht ab. Auf diese Weise werden öffentliche Ressourcen verbraucht für aufwändige Maßnahmen und Vorkehrungen von Förderbanken, die der Zweck dieser Regelung nicht erfordert. Letztlich kann so sogar der Einsatz von Förderbanken als Instrument staatlicher Strukturpolitik in Frage gestellt werden.