



Gemeinsames Positionspapier

„Mittelstandsfinanzierung braucht Proportionalität in der Regulierung und Aufsicht von Banken und Sparkassen“ („Small Banking Box“)

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bilden das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Investitionen der KMUs werden zu einem Teil aus dem Eigenkapital gestemmt, zum großen Teil jedoch über Bankkredite finanziert. Deutsche Unternehmen nutzen zu etwa 80 Prozent die Bankenfinanzierung, lediglich 20 Prozent bedienen sich des Kapitalmarktes. Aus diesem Grund sind gerade für die mittelständisch geprägte Wirtschaft stabile Kreditinstitute unverzichtbare Partner zur Bereitstellung von Fremdkapital. Kredite ermöglichen Wachstum und sind damit ein wichtiger Bestandteil der Unternehmensfinanzierung.

Doch die verlässliche Kreditversorgung des Mittelstands ist in Gefahr: Aktuell unterliegen die mittelständischen Kreditinstitute in Europa – anders als in den USA – im Wesentlichen den gleichen Regulierungsanforderungen wie Großbanken („one size fits all“). Viele dieser Vorgaben sind sinnvoll, weil sie die Finanzstabilität erhöhen. Allerdings sind die Vorschriften auf systemrelevante Großbanken zugeschnitten. Gleiches gilt für die Anforderungen der europäischen Bankenaufsicht. Für kleine Banken und Sparkassen schießen Regulierung und Aufsichtsmaßnahmen weit über das Ziel hinaus. Besonders deutlich wird dies bei den Offenlegungs- und Meldepflichten sowie dem Risikomanagement.

Die Umsetzung der überbordenden Regulatorik belastet kleine Banken und Sparkassen erheblich. Es drohen strukturelle Veränderungen im deutschen Bankensektor, welche die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Denn das Bankensystem in Deutschland ist so ausgerichtet, dass es zum mittelständisch geprägten Wirtschaftssystem passt. Das hat sich in der Finanzkrise bewährt: Gerade auch kleine und mittlere Kreditinstitute waren der Garant für eine stabile Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft. Deshalb muss die Bankenregulierung so weiterentwickelt werden, dass mehr Verhältnismäßigkeit geschaffen wird. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs sollte dabei der Grundsatz gelten: „same business – same risks – same rules“. In diesem Sinne skizziert das vorliegende Positionspapier konkrete Maßnahmen zur Umsetzung einer „Small Banking Box“.

Konkrete Maßnahmen zur Umsetzung einer „Small Banking Box“¹

1.) Was ist eine „kleine Bank“?

Eine naheliegende Definition einer kleinen Bank ist das Abgrenzungskriterium des Europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM): Banken und Sparkassen, deren Bilanzsumme kleiner als 30 Milliarden Euro ist, sollten in den einschlägigen Regelwerken als „kleine Bank“ definiert und von unverhältnismäßigen Belastungen befreit werden.²

2.) Mittelstandsfinanzierung nicht durch unverhältnismäßige Kapitalanforderungen gefährden

Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission den „KMU-Korrekturfaktor“ fest im europäischen Regelwerk verankern möchte. Dieser gestattet Banken, für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bis zu einem Volumen von 1,5 Millionen Euro knapp 25 Prozent weniger Eigenkapital zurückzulegen. Damit werden die im Laufe der letzten Jahre hochgesetzten Kapitalanforderungen für den Bereich der Mittelstandskredite neutralisiert – ohne Abstriche bei der Risikounterlegung.³ Positiv ist zudem zu werten, dass Kredite an KMU über 1,5 Millionen Euro eine Kapitalerleichterung von 15 Prozent erhalten sollen. Das EU-Parlament und der Ministerrat sollten den entsprechenden Vorschlägen der EU-Kommission folgen.

Auch bei der Übernahme internationaler Regulierungsstandards in europäisches Recht müssen die Finanzierungsbedürfnisse des Mittelstands berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für den Kreditrisiko-Standardansatz (KSA). Dieser dient der Ermittlung des Risikogehalts der Vermögenswerte einer Bank, woraus sich wiederum die Mindestkapitalanforderungen ableiten. Der KSA wird überwiegend von kleinen Banken genutzt. Er wurde unlängst vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht überarbeitet. Vor diesem Hintergrund ist die Zusage des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, dass es auf globaler Ebene nicht zu sig-

¹ Beispiele werden auch detailliert in den Positionspapieren des Genossenschaftsverbands Bayern e.V. (<https://www.gv-bayern.de/dienstleistungen/interessenvertretung>) und des Bayerischen Bankenverbandes e.V. (<http://by.bankenverband.de/presse/>) beschrieben.

² Um als „weniger bedeutende Bank“ im Sinne des SSM zu gelten, müssen u.a. neben den Kriterien Bilanzsumme < 30 Milliarden Euro noch einige weitere Kriterien, wie z.B. Aktiva < 20 Prozent des nationalen BIP, erfüllt sein. Die Methodik der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zur Ermittlung anderer systemrelevanter Institute ist für eine Abgrenzung bei verschiedenen Regelwerken zu komplex (59 Indikatoren). Wichtig ist, dass eine praktikable und bereits existierende Kennziffer verwendet wird und keine neuen Definitionen geschaffen werden.

³ Eine Studie der Deutschen Bundesbank unterlegt, dass die derzeitigen europäischen Regelungen zur Eigenkapitalunterlegung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen unter Risikogesichtspunkten gerechtfertigt sind. (Vgl. Düllmann, K. und Koziol, P. (2014): Are SME Loans Less Risky than Regulatory Capital Requirements Suggest? Journal of Fixed Income, Vol. 23, No. 4).

nifikanten Erhöhungen der Kapitalanforderungen kommen soll, zu undifferenziert. Bei einer Übernahme des novellierten KSA in europäisches Recht muss sichergestellt sein, dass die Kreditversorgung der Wirtschaft in Europa nicht durch höhere Kapitalanforderungen gestört wird.

3.) Kleine Banken von nicht zielgruppengerechten Offenlegungsanforderungen befreien

Die Offenlegungsanforderungen im Rahmen der CRR / CRD IV sind für kleinere, nicht kapitalmarktorientierte Institute unnötig detailliert und komplex. Durch den zusätzlich zum Jahresabschluss zu erstellenden, detaillierten Offenlegungsbericht entsteht ihnen erheblicher administrativer Mehraufwand. Kleinere Banken informieren bereits im Jahresabschluss über ihre Geschäfts- und Finanzlage, die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung. Ihre „Investoren“ sind keine institutionellen Kapitalanleger oder Ratingagenturen, sondern ein kleiner Kreis an Eigentümern, Mitgliedern und Kunden. Dieser Zielgruppe liefert beispielsweise die verpflichtende Aufschlüsselung der Eigenmittel in rund 80 Einzelfelder keinen Mehrwert. Von den komplexen und nicht sachgerechten Offenlegungsanforderungen nach der CRR / CRD IV sollten sie daher im Rahmen der im November 2016 von der EU-Kommission initiierten Gesetzesnovelle befreit werden.

4.) Kleine Banken von überzogenen Anforderungen an das Meldewesen ausnehmen

Die gegenwärtig durch das Meldewesen erhobenen Informationen sollten systematisch auf ihre Notwendigkeit für die jeweiligen Zwecke (Aufsicht, Geldpolitik, Finanzstabilität) und den erforderlichen Turnus der Offenlegung hinterfragt werden. Doppelmeldungen an unterschiedliche Aufsichtsbehörden müssen vermieden werden. In folgenden Fällen besteht Verbesserungsbedarf beim Meldewesen für kleine Banken:

- a) Die Meldebögen zur strukturellen Liquiditätsquote (**Net Stable Funding Ratio, NSFR**) weisen hinsichtlich der zu meldenden Positionen einen hohen Detaillierungsgrad auf, mit einer Vielzahl redundanter Angaben. Derzeit sind sämtliche Positionen der Meldebögen nach detaillierten Laufzeiten zu melden. Diese Aufgliederung erfordert hohen technischen und personellen Ressourceneinsatz, insbesondere für kleinere Institute. Einen Mehrwert liefern viele diese Angaben aber nicht. Die Meldung sollte für kleine Banken deutlich vereinfacht werden. Grundsätzlich führt die NSFR dazu, dass die Banken auf eine stärker fristenkongruente Refinanzierung von Krediten übergehen. Mittelständische Unternehmen erhalten nicht mehr ausreichend Langfristfinanzierungen und müssen Zinsänderungs- und Prolongationsrisiken künftig selbst tragen. Das führt zu einem Ver-

lust an Planungssicherheit und in Folge zu einem Rückgang an Investitionen und zu verlangsamttem Wachstum.

- b) Mit Schaffung der **AnaCredit-Kreditdatenbank** durch die EZB⁴ entsteht eine neue Meldepflicht für Firmenkredite ab 25.000 Euro. Dabei sollen kleine Banken nach einer sehr knapp bemessenen Umsetzungsdauer bis zu ca. 25 Datenpunkte pro Kreditnehmer melden, Großbanken müssen bis zu ca. 90 Datenpunkte an die Aufsicht weitergeben. Diese Daten sind zu großen Teilen unter hohem Aufwand beim Kunden zu erheben. Wichtig ist, dass es tatsächlich zu der in Aussicht gestellten Erleichterung für eine Großzahl von kleinen Banken kommt. Darüber hinaus sind für die meisten AnaCredit-Daten monatliche Meldungen vorgesehen. Im Groß- und Millionenkreditmeldewesen erfolgen die Meldungen dagegen quartalsweise. Dies führt zu abweichenden Meldeterminen und folglich zu erheblichem Mehraufwand für die Kreditinstitute. Daneben erwägen EU-Aufsichtsbehörden die Einführung eines Registers für private Wohnimmobilienkredite. Hier entsteht neben einem erheblichen Erfassungs- und IT-Aufwand zusätzlich ein Datenschutzproblem: Privatleute müssten Informationen zu ihrer persönlichen Finanzsituation in regelmäßigen Abständen ihrer Bank offenlegen. Die Banken müssten diese sensiblen Daten an ein zentrales Kreditregister melden. Dies läuft dem Gebot der Datensparsamkeit zuwider – es droht ein „gläserner Bankkunde“. In Anbetracht dessen ist ein solches Vorhaben kritisch zu hinterfragen. Grundsätzlich sollte ein in sich konsistentes Meldewesen ohne Dopplungen und unnötigen Erhebungsaufwand etabliert werden.
- c) Mit der Ausweitung des ursprünglich für große, IFRS-bilanzierende Institute geplante Financial Reporting (FINREP) auf kleine, HGB-bilanzierende Banken zum 30.06.2017 werden diese gezwungen vierteljährlich nach IFRS-Schema zu melden. **Das Meldewesen muss jedoch weiterhin auf HGB-basierten Daten aufbauen**, da die überwiegende Zahl der deutschen Institute nach HGB bilanziert. Von einer verpflichtenden Meldung von IFRS-bezogenen Daten ist hingegen abzusehen. Denn die Überleitung von HGB-basierten Daten in das IFRS-Schema verursacht erheblichen Aufwand. Dem steht keinerlei Erkenntnisgewinn für die betroffenen Banken gegenüber.
- d) **Die Häufigkeit der Abgabe von bankaufsichtlichen Meldungen muss verringert werden.** Eine Vielzahl **bankaufsichtlicher** Meldungen ist jeden Monat bzw. quartalsweise zu bearbeiten und einzureichen. Dabei handelt es sich insgesamt um hunderte von Formularen (z.B. Liquiditätsdeckungsquote LCR, Bilanzstatistik, Eigenkapitalquoten, belastete Vermögenswerte, erweiterte Liquiditätsberichtserstattung usw.), deren regelmäßige Bearbeitung durch die Fachabteilungen und Prüfung durch die Revision bzw. teilweise

⁴ Statistische Verordnung zur mehrstufigen Einführung eines harmonisierten granularen Kreditmeldewesens auf ESZB-Ebene, Inkrafttreten zum 31.12.2017

durch den Abschlussprüfer hohen Aufwand verursacht. Der häufigen Einreichung dieser Daten durch kleine Banken steht kein adäquater Erkenntnisgewinn auf Seiten der Bankenaufsicht gegenüber. Daher sollten für kleine Banken und Sparkassen monatliche und quartalsweise Meldungen nur noch halbjährlich und halbjährliche Meldungen (z.B. zum sog. "Hard Test") nur noch jährlich erfolgen.

5.) Bürokratie vermeiden und auf Verhältnismäßigkeit achten

Nicht nur bei Offenlegungs- und Meldepflichten sowie Kapitalanforderungen kann unnötige Bürokratie vermieden werden, ohne die Finanzmarktstabilität zu gefährden. Auch in den folgenden Bereichen sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker zum Tragen kommen:

- a) **Institutsvergütungsverordnung:** Bei kleinen Banken fällt in der Regel die variable Vergütung relativ zur fixen Vergütung sowohl prozentual als auch in der absoluten Höhe niedriger aus. Eine unterschiedslose Anwendung aller Vergütungsanforderungen würde dazu führen, dass kleine Banken aufwendige Vergütungssysteme etablieren müssten. Folge wäre voraussichtlich ein Verzicht auf variable Vergütungsbestandteile und dadurch ein Verlust der positiven Steuerungsfunktion dieser Gehaltskomponenten. Aus diesem Grund sollte bei den aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung von Vergütungssystemen in stärkerem Maße als bisher zwischen allgemeinen Anforderungen, die von allen Instituten zu beachten sind, und besonderen Anforderungen, die nur von bedeutenden Instituten zu erfüllen sind, differenziert werden (Beispiel: variable Vergütung in Aktien/ Anteilen). Die Nachvollziehbarkeit sensibler Daten ist zu vermeiden. In die richtige Richtung weist der von der EBA vorgelegte Vorschlag zur Umsetzung des Proportionalitätsprinzips in der CRD IV im Vergütungsbereich (EBA/Op/2015/25).

- b) **Abschlussprüferverordnung:** Nach der EU-Abschlussprüferverordnung (537/2014) haben nun auch kleine Institute einen Prüfungsausschuss zu bilden, sofern sie nicht über einen Aufsichts- oder Verwaltungsrat verfügen, der die Anforderungen des § 100 Abs. 5 AktG (§ 324 Abs. 1 HGB) erfüllt. Bei Personengesellschaften liegt die Verantwortung bei den Gesellschaftern, welche mit ihrem Gesellschafts- und Privatvermögen haften. Überwachung und Kontrolle erfolgen durch die verantwortlichen Institutionen Bundesbank, BaFin und EZB, außerdem erfolgt die Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Eine Subsummierung kleiner Banken unter den Begriff „Unternehmen von öffentlichem Interesse“ führt dazu, dass die weitergehenden Regelungen der EU-Abschlussprüferverordnung auch auf kleine Banken Anwendung finden und die Einrichtung eines Prüfungsausschusses erforderlich machen. Daher sollten diese Regelungen nur auf kapitalmarktorientierte Institute Anwendung finden.

- c) **Anforderungen an Aufsichtsorgane:** Bei der Erfüllung der in § 25d KWG vorgesehenen umfangreichen und immer kleinteiliger ausgestalteten Überwachungsaufgaben stoßen Aufsichtsorgane kleiner Institute an ihre Grenzen. Die klassische Trennung zwischen Leitung und Überwachung schwimmt, auch Aufsichtsorgane kleiner Banken werden stärker in die Aufgaben der Geschäftsführung eingebunden. Die Anzahl an Kandidaten mit notwendiger Qualifizierung und der Bereitschaft zur Übernahme der Haftungsrisiken ist sehr begrenzt. Aus diesem Grund sollte davon abgerückt werden, die Anforderungen an das Aufsichtsorgan und dessen Mitglieder weiter zu differenzieren.
- d) **Sanierungsplanung:** Die Mindestanforderungen an die Sanierungsplanung kleiner Kreditinstitute sind sehr detailliert ausgestaltet und sehen zusätzliche, über die in der EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten hinausgehende Anforderungen vor. Eine Insolvenz könnte allerdings über ein Insolvenzverfahren nach nationalen Vorschriften abgewickelt werden und stellt keine Bedrohung für die Finanzmarktstabilität dar. Deshalb sollten kleine Institute mit einfachem Geschäftsmodell und geringem Risikogehalt von der Verpflichtung zur Erstellung einer Sanierungsplanung befreit werden.

6.) Fazit

Die Fähigkeit der Banken, den Mittelstand mit Krediten zu versorgen, darf nicht eingeschränkt werden. Dieser Maßstab muss sowohl bei der Konzeption internationaler Regulierungsstandards, als auch bei der Umsetzung dieser Standards in europäisches und nationales Recht angelegt werden. Primäres Ziel sollte sein, Verhältnismäßigkeit in der Bankenregulierung herzustellen. Es ist dringend geboten, Bürokratie für kleine Banken abzubauen.

München im Januar 2017

Dr. Eberhard Sasse
Präsident

Peter Driessen
Hauptgeschäftsführer

Bayerischer Industrie- und Handelskammertag e.V.

Dipl.-Ing. Franz Xaver Peteranderl
Präsident

Dr. Lothar Semper
Hauptgeschäftsführer

Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Handwerkskammern

Dr. Theodor Weimer
Präsident

Silke Wolf
Geschäftsführerin

Bayerischer Bankenverband e.V.

Dr. Jürgen Gros
Präsident

Dr. Alexander Büchel
Mitglied des Vorstands

Genossenschaftsverband Bayern e.V.

Dr. Ulrich Netzer
Präsident

Roland Schmautz
Vizepräsident

Sparkassenverband Bayern