



Andreas Dombret

Kleine Banken, große Regeln? Perspektiven für mehr **Verhältnismäßigkeit** in der Regulierung

In den Jahren seit der Finanzkrise mussten umfangreiche Renovierungsarbeiten an der Bankenregulierung vorgenommen werden. Der Grundstein dafür wurde nicht zuletzt im Baseler Ausschuss gelegt. Die Arbeiten dort waren geprägt von den Lehren aus der Finanzkrise. Folgerichtig lag der Fokus auf den großen, international vernetzten Banken, die in der Krise die Hauptrolle gespielt hatten. Dadurch ist das Baseler Rahmenwerk ausgesprochen umfangreich geworden. Und das ist im Großen und Ganzen auch gerechtfertigt, spiegelt es doch die enorm gestiegene Komplexität des globalen Bankgeschäfts wider.

Wettbewerbsverzerrungen vermeiden

Allerdings betreffen die neuen Regeln nicht nur die „Global Player“, also die ganz großen, weltweit aktiven Institute. Denn die Vorgaben des Baseler Ausschusses bilden die Grundlage für Reformen auf europäischer und auf nationaler Ebene, die letztendlich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Banken und ihrer Mitarbeiter bilden. Mit der Anwendung der Baseler Standards und der entsprechenden europäischen Regeln auf alle Banken und Sparkassen folgt man der prinzipiell guten Idee, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und gleiche Anforderungen an gleiche Geschäfte und die damit verbundenen Risiken zu stellen.

Allerdings: Das Geschäftsmodell kleiner, regionaler Banken ist – trotz mancher Überschneidungen – kaum vergleichbar mit jenem der großen, international akti-

ven, kapitalmarktorientierten Institute. Diesem Umstand trägt das regulatorische Rahmenwerk zwar bereits heute teilweise Rechnung, denn es enthält schon jetzt Abstufungen abhängig von Institutsgröße und Geschäftsmodell.

Hohe Fixkosten

Dennoch verursachen viele regulatorische Anforderungen hohe Fixkosten. Zu denken ist hier zum Beispiel an die Beschaffung neuer IT-Systeme und ihren laufenden Betrieb oder an die Beschäftigung von Perso-

nal, das die Einhaltung der Regeln – die Compliance – sicherstellt. Große Banken profitieren von Skaleneffekten, die ihre kleineren Wettbewerber nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzen können.

Diese übermäßige Belastung kleinerer Institute gibt Anlass zu Sorge – und zwar aus mehreren Gründen. Erstens widerspricht sie der Idee des „level playing field“, also der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Banken und Sparkassen. Regeln, die einen Teil der Institute über Gebühr belasten, sind mit Blick auf die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen kontraproduktiv – das darf ganz deutlich gesagt werden. Zweitens, und das ist genauso schwerwiegend, entstehen problematische Anreize, wenn durch Regulierung die Größe eines Instituts zum Vorteil wird.

Umfassender Dialog über Verhältnismäßigkeit

Wenn die Krise eines gelehrt hat, dann, dass große und mittlere Institute die Finanzstabilität gefährden können, wenn sie ins Wanken geraten.

Darüber hinaus würde eine schleichende Vereinheitlichung des Bankensektors die Auswahl für den Kunden verringern. Das gilt natürlich insbesondere für die vielseitige Banken- und Sparkassenlandschaft in Deutschland.

Das Thema der Verhältnismäßigkeit gewinnt inzwischen immer mehr an Fahrt. So hat die Europäische Kommission im No-

Dr. Andreas Dombret, Mitglied des Vorstandes, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

An den Maßnahmen der Bankenregulierung nach der Finanzkrise will der Autor nicht rütteln. Aber er hält die zuletzt auf EU-Ebene und auch in Deutschland wieder aufgekommenen Diskussionen um die Verhältnismäßigkeit der Regulierung für überaus aktuell. Eine Absenkung der Vorgaben bei Eigenkapital und Liquidität kommt für ihn auch für kleine Institute nicht infrage. Aber darüber hinaus sieht er vor allem in den vier Bereichen Offenlegung, Meldewesen, Vorgaben zu Vergütungssystemen und Standardansatz zum Marktrisiko im Handelsbuch durchaus Spielräume für mehr Verhältnismäßigkeit. Was die Umsetzung angeht zeigt er sich offen für eine entsprechende Weiterentwicklung der bisherigen Regelungen, aber auch für eine ergebnisoffene Prüfung eines separaten Regelwerkes, der sogenannten Small and Simple Banking Box. (Red.)

vember letzten Jahres einen Vorschlag vorgelegt, wie die Kapitaladäquanzrichtlinie, also die CRR, und wie weitere europäische Regelwerke überarbeitet werden sollen. Viele dieser Vorschläge fallen in den Bereich der Verhältnismäßigkeit. Auch in einer Expertengruppe in der Kommission wird dieses Thema diskutiert. Parallel arbeitet die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA an einer detaillierten Datenbasis, um die Auswirkungen der europäischen Regeln auf kleinere Institute besser analysieren zu können.

Darüber hinaus gab es verschiedene europäische Arbeitsgruppen zu dem Thema, in der sich Teilnehmer aus der Finanzindustrie und der Aufsicht austauschen können. Auch in Deutschland gibt es eine solche Arbeitsgruppe mit Vertretern des Finanzministeriums, der Aufsicht und den Spitzenverbänden der Kreditwirtschaft gegründet, die einen umfassenden Dialog zum Thema Verhältnismäßigkeit gewährleistet.

Dass das Thema nun auf breiter Front angegangen wird, bedeutet auch, dass es jetzt um die konkrete Anwendung geht. In welchen Bereichen sollte mehr Verhältnismäßigkeit gewagt werden? Und wie ist das umzusetzen? Auf diese beiden Fragen soll hier näher eingegangen werden.

Leitplanken für die Debatte

Zunächst zu der Frage, in welchen Bereichen mehr Verhältnismäßigkeit denkbar ist: An dieser Stelle ist zuallererst festzuhalten, dass Bankenregulierung und -aufsicht heute schon verhältnismäßig ausgestaltet sind. In der Regulierung ist das Prinzip, verschiedene Betriebsgrößen und Risikoklassen unterschiedlich zu behandeln, bereits verankert. Die Eigenkapitalberechnungen bieten zum Beispiel in allen Risikoarten abgestufte Berechnungsformen, die auf die Bedürfnisse von kleinen und mittelgroßen Instituten zugeschnitten sind.

Auch reduzierte Offenlegungspflichten helfen kleineren Instituten. In der Aufsicht findet sich das Prinzip der Verhältnismäßigkeit unter anderem in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement: Zahlreiche Öffnungsklauseln sollen hier kleinen Instituten das Leben leichter machen.

Verhältnismäßigkeit in der Regulierung und Aufsicht ist also nicht neu und wird

bereits an vielen Stellen gelebt. Aber sie sollte an einigen Stellen noch weiter gehen. Die Formulierung „an einigen Stellen“ ist dabei bewusst gewählt, denn bei allen Überlegungen zum Thema Verhältnismäßigkeit müssen bestimmte Leitplanken beachtet werden.

Keine Absenkung von Solvenz- oder Liquiditätsvorschriften

Die folgenden vier Prinzipien sind dabei zur Diskussion zu stellen:

– Erstens sollte die Debatte um Verhältnismäßigkeit kein Deckmantel für eine Generalkritik an der Regulierung sein. Es muss differenziert und klug angegangen werden.

– Zweitens dürfen keine Maßnahmen ergriffen werden, die die Finanzstabilität beeinträchtigen könnten. Das heißt unter anderem, dass mittelgroße, eng systemisch verflochtene Institute oder solche mit riskanten Geschäftsmodellen keine Erleichterungen erwarten können.

– Drittens muss bei allen Maßnahmen ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen Entlastungen einerseits und dem Grundsatz der Gleichbehandlung andererseits.

– Und viertens sollte, um wirksame Erleichterungen zu erwirken, dort angesetzt werden, wo der Schuh am meisten drückt.

Diese Leitplanken beschreiben einen klaren Weg. Besonders wichtig ist, dass dieser Weg nicht zu einer Absenkung von Solvenz- oder Liquiditätsvorschriften führt. Eine ausreichende Ausstattung mit Eigenkapital und mit liquiden Mitteln ist die wichtigste Verteidigungslinie für Bankenaufsicht und Finanzstabilität. Deshalb gibt es hier keinerlei Spielraum.

Eine Absenkung bei Eigenkapital und Liquidität kommt auch für kleine Institute nicht infrage. Aber hier liegt auch überhaupt nicht das Problem der kleinen deutschen Institute. Der Schuh drückt in Wahrheit woanders; und zwar bei den operativen Anforderungen, die die Regulierung an kleine Institute stellt. Hier ist die Komplexität zu hoch – und für das Brot-und-Butter-Bankgeschäft der kleinen Institute nicht immer angemessen. Hier fehlt die passende IT. Genau hier fehlt das Personal.

Hier liegen die unverhältnismäßigen Belastungen.

Konkrete Ansätze für mehr Verhältnismäßigkeit

Wo kann man also ganz konkret ansetzen? Es sind vor allem vier mögliche Bereiche: die Offenlegung, das Meldewesen, die Vorgaben zu Vergütungssystemen und den Standardansatz zum Marktrisiko im Handelsbuch.

Zunächst zur Offenlegung: Obwohl Verhältnismäßigkeit hier in einem gewissen Umfang bereits berücksichtigt wird, bleibt die Offenlegung eine große Herausforderung für viele Institute. Im Gespräch ist eine abgestufte Offenlegung. Kriterien dafür wären die Kapitalmarktorientierung eines Instituts und seine Größe, abgestuft nach signifikanten, nicht signifikanten und sogenannten „kleinen“ Instituten. Das wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Es wird allerdings zu prüfen und festzulegen sein, welche Schwellenwerte für die Abstufungen angemessen sind. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Offenlegung nicht nur abzustufen, sondern zumindest bei solchen nicht kapitalmarktaktiven Instituten vollständig zu streichen, bei denen die Stärkung der Marktdisziplin ins Leere läuft.

Der zweite Bereich, in dem Verbesserungen für kleine Banken notwendig sind, ist der des Meldewesens. Banken und Sparkassen müssen heute sehr, sehr viele Informationen melden. Der Vorschlag lautet, systematisch zu prüfen, welche dieser Informationen die Aufsicht wirklich braucht und welche künftig wegfallen können.

Auf EU-Ebene wird zurzeit diskutiert, inwieweit die Meldepflichten für kleinere Institute beschränkt werden können. Bei kleinen Instituten könnte an dieser Stelle ein Kernsatz von Daten zur Überwachung der aufsichtlichen Mindestanforderungen ausreichen. Es sollte deshalb über eine Art Basisansatz im Meldewesen nachgedacht werden. Ein solcher Kernbereich sind zum Beispiel Meldungen zu Eigenmittelanforderungen oder Großkrediten.

Vorgaben zu Vergütungssystemen

Raum für mehr Verhältnismäßigkeit bietet auch ein dritter Bereich, und zwar die Vorgaben zu Vergütungssystemen. Hier kann Deutschland auf europäischer Ebene von

erfolgreichen nationalen Modellen lernen. Denn in Deutschland wird seit Jahren eine bewährte Unterteilung der Vergütungsvorschriften in allgemeine und besondere Anforderungen praktiziert. Damit fallen nur die sogenannten „bedeutenden“ Institute unter strenge Vorschriften und nur diese müssen zum Beispiel Teile einer variablen Vergütung zunächst zurückhalten.

Damit zum vierten und letzten Bereich: der Standardansatz zum Marktrisiko im Handelsbuch. Viele kleinere Institute können die komplexen Anforderungen des neuen Baseler Rahmenwerks nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand umsetzen – zum Beispiel, weil die vorhandene und für kleine Banken betriebswirtschaftlich angemessene IT-Infrastruktur nicht auf solche Anforderungen ausgelegt ist. Der aktuelle Vorschlag der Kommission trägt dieser Sorge aber bereits teilweise Rechnung, der Weg ist hier richtig.

Es gibt aber zweifelsohne Spielräume für mehr Verhältnismäßigkeit, und zwar in vier identifizierten Bereichen. Dies sind erste Überlegungen und die Ausführungen sollten nicht als abgeschlossene Agenda interpretiert werden. Sie sind Grundlage für den Dialog, der in Deutschland und in Europa jetzt geführt werden sollte. Nach der Klärung der Frage nach dem „Was“, folgt nun die Frage nach dem „Wie“: Wie lassen sich die Vorhaben am wirksamsten umsetzen?

Separates Regelwerk für kleine Institute?

Auf diese Frage gibt es im Wesentlichen zwei Antworten. Erstens der schon heute praktizierte Ansatz, zweitens ein grundsätzlicher Ansatz: Die Schaffung eines separaten Regelwerkes für kleine Institute – häufig diskutiert unter der Überschrift Small and Simple Banking Box. Im Folgenden werden beide Varianten auf ihre Vor- und Nachteile hin beleuchtet. Klar ist dabei, dass auf europäischer Ebene angesetzt werden muss – egal, welcher Weg letztendlich gegangen wird.

Die laufende CRR-Überarbeitung bietet eine gute Gelegenheit, den schon heute bekannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker in den europäischen Regeln zu verankern. Dieser Ansatz hat einen wesentlichen Vorteil: Er ist zügig und mit relativ geringem Aufwand umsetzbar. Das ist ein gewichtiges Argument. Die Herausfor-

derung liegt aber darin, präzise und praxistaugliche Abstufungen zu definieren. Quantitativ eindeutige Schwellenwerte für jede Regel zu finden, ist keine leichte Aufgabe, Interpretationsprobleme können die Folge sein.

Zwischenfazit: Der Vorteil dieser Variante liegt vor allem in ihrer einfachen Umsetzbarkeit. Der Nachteil: Es droht ein regelrechter Flickenteppich von Regeln und Ausnahmen, der kompliziert ist und darüber hinaus schwer zu überwachen.

Abstufung der Aufsichtsstandards nach Systemrelevanz

Nun zur Alternative, der „Small and Simple Banking Box“. Inhaltlich steht der Begriff für die Abstufung der Aufsichtsstandards für nicht international aktive, kleine Banken und läuft auf ein zweigeteiltes System hinaus. Die vollständige Anwendung von Basel III in der EU würde also auf große oder die international tätigen, systemrelevanten Institute beschränkt sein.

Vorteil Nummer eins: Die Lösung wäre risikoadäquat. Es würden global tätige Institute global harmonisiert reguliert. Kleinere und regional tätige Institute würden abgestuften Regeln unterliegen, die den andersartigen Geschäftsmodellen und Risiken durch weniger komplizierte Anforderungen gerecht würden.

Der zweite Vorteil: Die Lösung sorgt für Klarheit und Einfachheit in der Anwendung. Für die Institute ist es deutlich einfacher, wenn es ein auf ihre Größe und ihr Geschäftsmodell zugeschnittenes Regelwerk gibt, als wenn sie sich durch ein universelles Regelwerk kämpfen und jede einzelne Vorschrift auf ihre Gültigkeit für das eigene Institut prüfen müssen.

Ein dritter Vorteil des Ansatzes liegt in seiner höheren Flexibilität. Aufgrund des kleineren Anwendungsbereiches eines separaten Regelwerkes könnten Anpassungen zügiger und mit geringerem Aufwand vorgenommen werden.

Eine Frage der Abgrenzung

Wie sieht es mit den Nachteilen aus? Zunächst mag sich bei dem Gedanken an ein separates Regelwerk intuitiver Widerstand regen, denn die Lösung scheint mit dem Ansatz des „Single Rule Book“ – also glei-

che Regeln für gleiche Geschäftsaktivitäten – zu brechen; und dies ist immerhin eine grundlegende Idee der europäischen Aufsichtsarchitektur.

Zweitens könnte man einwenden, dass der Ansatz der Idee eines „level playing field“ widerspricht. Denn kleine Institute konkurrieren im Privat- und Gewerbekundengeschäft mit den großen. Vereinfachte Regeln verzerren möglicherweise den Wettbewerb. Dem kann man entgegenhalten, dass die aktuelle Situation mit überbordenden Kosten bei der Regeleinhaltung für kleine Institute ebenfalls den Wettbewerb verzerren kann. Trotzdem sollte dieser Einwand ernst genommen werden als Erinnerung daran, dass auch der Verhältnismäßigkeit natürliche Grenzen gesetzt sind.

Entscheidend für den Erfolg eines separaten Regelwerkes ist drittens die Frage der Abgrenzung. Wo läge die Schwelle für die Anwendung der vereinfachten Regeln? Welche Kriterien zöge man zur Abgrenzung heran? Der bisher vorherrschende Ansatz mit einzelnen Ausnahmen innerhalb der bestehenden Regelwerke hat den Charme, dass für jede Vereinfachung ein anderes Kriterium herangezogen werden kann. Bei einem separaten Regelwerk müsste ein Set von Kriterien gefunden werden, das trennscharf genau die Institute identifiziert, für die vereinfachte Anforderungen wirklich angemessen sind.

Systematischer Ansatz besser als ständige Notreparaturen

Das ist eine große Herausforderung, aber es ist auch nicht unmöglich. Man könnte auf die intelligente Verknüpfung von Kriterien setzen; zum Beispiel auf die Kombination eines Bilanz-Schwellenwertes mit einer aufsichtlichen Entscheidung, die das Risikoprofil der Institute berücksichtigt. Bei der Festlegung muss man sich bewusst sein: Je größer der Kreis der begünstigten Institute gezogen wird, desto geringer können die Vereinfachungen ausfallen. Denn manche Vereinfachungen, die für wirklich kleine Institute adäquat sind, sind für mittelgroße Institute schon nicht mehr vorstellbar.

Es gibt also viele offene Fragen an die Idee eines separaten Regelwerkes. Wie werden die Möglichkeiten und Anreize für regulatorische Arbitrage gering gehalten? Wie

wird mit Instituten „auf der Grenze“ umgegangen, die um die Einstufungsschwellen herum schwanken? Wie werden Klippeneffekte vermieden?

Sind diese Fragen lösbar? Das darf man recht optimistisch sehen. Die Vorteile des Konzeptes liegen auf der Hand: Es ist risikoadäquat, klar, einfach und flexibel. Die Idee sollte deshalb ergebnisoffen geprüft werden. Denn ein systematischer Ansatz ist in der Regel deutlich besser als eine Reihe von Notreparaturen.

Die regulatorischen Reformen nach der Finanzkrise waren richtig und wichtig. Sie zurückzudrehen oder pauschal abzuschwächen, wäre ein großer Fehler – selbst dann, wenn diese Reformen den Banken und Sparkassen das Leben manchmal schwer machen. Deshalb ist ein mögliches Absenken der Regulierungsanforderungen in den USA, das zur Diskussion steht, kritisch zu bewerten.

Im Dialog mit den Instituten

Es sollte aber sehr wohl geprüft werden, welcher Anwendungsbereich für die neuen und die bestehenden Regeln angemessen ist. Dabei ist der Nutzen für die Aufsicht, das heißt die Sicherstellung finanzieller Stabilität, abzuwägen mit dem Aufwand für die Institute. Als Faustregel gilt: Eine Regel, die für die Aufsicht entbehrlich ist, steht zur Disposition.

Was die Umsetzung angeht, lautet das Plädoyer, die Idee eines separaten Regelwerkes ergebnisoffen zu prüfen. Bis dahin sollten die Möglichkeiten für mehr Verhältnismäßigkeit innerhalb des bestehenden Rahmenwerks ausgelotet werden. Hierfür ist der Dialog mit den Instituten wichtig – denn sie wissen am besten, wo der Schuh drückt. Die kürzlich eingerichtete Arbeitsgruppe mit Vertretern des Finanzministeriums, der Aufsicht und der Kreditwirtschaft bietet dafür ein gutes Forum.

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Autors beim Vorstandsforum des RWGV (Rheinisch-Westfälischer Genossenschaftsverband) in Rösrath-Florsbach am 6. Februar 2017.

Die Zwischenüberschriften sind teilweise von der Redaktion eingefügt worden.

NEU in der zeb-Managementreihe

Die Managementreihe des zeb steht für wissenschaftlich fundierte und praxisrelevante Informationen aus dem Bankbereich.

Bernd Rolfes als maßgeblicher Gründer des zeb hat das Unternehmen aus kleinsten Anfängen mit aufgebaut, entscheidend geprägt und zusammen mit vielen anderen Gesellschaftern zu der heute größten Beratungsgesellschaft mit Fokussierung auf den Finanzdienstleistungssektor entwickelt. Ihm zu Ehren wurde von zahlreichen Fachkollegen und ehemaligen Schülern diese umfangreiche Festschrift anlässlich seines 60. Geburtstags zusammengestellt.

Die Sammlung interessanter und hochaktueller Beiträge zeichnet sich nicht nur durch die Verarbeitung von Theorien, sondern auch durch die Verknüpfung mit der unternehmerischen Praxis aus. Betrachtet werden grundlegende strategische Entwicklungen in der Finanzdienstleistungsindustrie, Aspekte der Banksteuerung, Fragestellungen des Vertriebs, der Produkt- und Preispolitik, der Prozessoptimierung und des Personalmanagements.

Aktuelle Entwicklungslinien in der Finanzwirtschaft

Festschrift zum 60. Geburtstag von Bernd Rolfes
Herausgegeben von
Stefan Kirmße und Stephan Schüller
Managementreihe des zeb Band 5 Teil 1 und 2.
2017. 1120 Seiten, gebunden, 86,00 Euro.
ISBN 978-3-8314-0868-9.



Fritz Knapp Verlag | 60553 Frankfurt/Main

Postfach 70 03 62 | Tel. (069) 97 08 33-21 | Fax (069) 707 84 00
E-Mail vertrieb@kreditwesen.de | www.kreditwesen.de/buecher