

b **m**

bank und markt

52. Jahrgang | Fritz Knapp Verlag | die-digitale-bank.de

1

15. Januar 2023

DIE DIGITALE BANK

Digitaler
Sonderdruck

Banken im Dienst der Politik

**Zeitenwende in der Bankenregulierung:
die Rolle der Banken anerkennen**

Von Daniel Quinten

Zeitenwende in der Bankenregulierung: die Rolle der Banken anerkennen

Von Daniel Quinten



Die Bankenregulierung in der EU hat in den letzten Jahren zunehmend ihre Kernaufgabe – die Stabilisierung des Finanzmarkts und die Sicherung der Finanzierungsfunktion für Wirtschaft und Gesellschaft – aus dem Blick verloren und ist schleichend zu einer instrumentellen Regulierung geworden, deren an sich unterstützenswerte Ziele nichts mehr mit den Kernfunktionen von Banken zu tun hat. In Zeiten multipler Krisen ist das fehl am Platz, sagt Daniel Quinten. Denn auch vermeintlich „harmlose“ Zusatzanforderungen können – vor allem in der Summe – negative Konsequenzen haben. Banken sollten deshalb nicht als Dienstleister für politische Ziele instrumentalisiert werden. Denn eine überzogene Regulierung bremst, anstatt Impulse zu setzen. Red.

Das Außergewöhnliche an den Herausforderungen der Gegenwart besteht darin, dass sich eine Vielzahl an Krisen kumuliert, die wirtschaftliche und politische Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen stark gestiegen ist und die Komplexität massiv zugenommen hat. Selbst eine milde Rezession im Jahr 2023 würde daran nur wenig ändern. Es kommt jetzt mehr denn je darauf an, die Weichen zu stellen, Wachstum und Wohlstand zukunftssicher auszugestalten; nachhaltiges Wirtschaften spielt eine zentrale Rolle.

Banken erfüllen als Mittler im Geld- und Wirtschaftskreislauf dabei eine zentrale Funktion. Daher müssen sich die veränderten wirtschaftlichen, aber auch geostrategischen und politischen Rahmenbedingungen in der Regulie-

rung widerspiegeln – einer Bankenregulierung, die sich auf ihre Kernaufgaben zurückbesinnt und die Rolle der Kreditwirtschaft berücksichtigt.

Als Dienstleister für politische Ziele instrumentalisiert

Für Wirtschaft und Verbraucher ist es wichtig, dass ihnen Banken stabil und verlässlich auch in Multikrisen als Finanzdienstleister beiseite stehen können – zum Beispiel, um Investitionen zu tätigen oder die Vorsorge und Vermögensbildung zu sichern und auszubauen. Seit einigen Jahren ist aber zu beobachten, dass die Finanzwirtschaft oft als Vehikel für politische Ziele benutzt wird. Vor allem werden auf Banken Aufgaben abgewälzt, die weit über

ihr Kerngeschäft hinausgehen und fern ihrer Kompetenzen liegen.

Banken werden als Dienstleister für politische Ziele instrumentalisiert, zum Beispiel mit dem Versuch, sie Lieferketten von Unternehmen durchleuchten zu lassen. Die negativen Folgen einer solchen Regulierung von Banken im Dienst des Staates werden aber vielfach ignoriert.

Daher halte ich eine Zeitenwende in der Regulierung für dringend angebracht. Instrumentelle Bankenregulierung – also Regulierung, die ein unterstützenswertes politisches Ziel verfolgt, das aber nichts mit den Kernfunktionen einer Bank (Fristen-, Losgrößen- und Risikotransformation) zu tun hat – ist gerade jetzt fehl am Platz. Es braucht eine vorbehaltlose Debatte darüber, was Finanzmarktregulierung leisten kann und leisten soll und was nicht. Der Kreditwirtschaft ist der nötige Raum für die Kundenbetreuung und -beratung zu gewähren.

Kernaufgaben der Regulierung wieder in den Blick nehmen

Die Regulierung des Finanzmarktes und der Banken ist eine legitime politische sowie aufsichtsrechtliche Aufgabe. Es ist Konsens, dass infolge der Finanzmarktkrise 2008 offenkundig



Daniel Quinten, Mitglied des Vorstands, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), Berlin

gewordene Lücken in der Regulierung geschlossen werden mussten. Eine Vielzahl der regulatorischen Maßnahmen und Vorgaben der vergangenen Dekade waren richtig und wichtig.

Regulierung muss sich jedoch ebenso an ihren zentralen Kernaufgaben messen lassen: Sie hat den Finanzmarkt und die Banken zu stabilisieren und gleichzeitig deren vitale Finanzierungsfunktion für Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Dieses regulatorische Ideal hat die Politik, insbesondere auf europäischer Ebene, in den vergangenen Jahren allerdings zusehends aus dem Blick verloren.

Instrumentelle Regulierung – ein schleichender Prozess

So hat die instrumentelle Regulierung nichts mit dem eigentlichen Ideal zu tun. Es handelt sich um einen seit Jahren schleichenden Prozess, der sich aus vielen Einzelmaßnahmen zusammensetzt, die jeweils für sich betrachtet teilweise wenig Anlass zur Sorge bieten. In der Summe und vor allem aus dem Blickwinkel kleiner und mittlerer Genossenschaftsbanken und Sparkassen in den Regionen Deutschlands, dort wo auch der Mittelstand als zentrale Wachstumsstütze Deutschlands beheimatet ist, stellt sich dies aber ganz anders dar. Umso wichtiger ist es, sich die Zusammenhänge zu vergegenwärtigen und diese klar zu benennen.

Es braucht eine ehrliche Debatte über die Kosten instrumenteller Regulierung. Dabei geht es auf den ersten und singulären Blick um „harmlose“ Zusatzanforderungen wie Due Diligence, Risikogewichte, die nichts mit Risiko zu tun haben, sondern über Kapitalanforderungen oder -erleichterungen Lenkungswirkung erzielen sollen, oder um zusätzliche Aufgaben. Diese können auf ganz unterschiedliche Art und Weise negative Folgen haben, weil beispielsweise Konsequenzen bei der Umsetzung nicht bedacht oder bewusst ignoriert wurden. Sie überfordern vor allem kleine und mittlere Institute, führen damit zu einer Unterversorgung mit Finanzdienstleistungen in den Regionen und begünstigen auch die Entwicklung von Schattenbanken, die sich einer derartigen Regulierung oft entziehen können.

Im Endeffekt werden beide Dimensionen der politischen Zielsetzung klar verfehlt: Ein stabiler Finanz- und Bankenmarkt, der seiner gesellschaftlich relevanten Funktion nachkommen kann, sowie auch das instrumentelle Vorhaben an sich.

Kosten und Nutzen abwägen

Unsere Forderung ist daher kein pauschaler Ruf nach „weniger Regulierung“. Vielmehr geht es um eine ehrliche Debatte zu potenziellen (Umsetzungs-)Kosten und dem Nutzen für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Im zweiten Schritt sollten Kosten und Nutzen einer erwogenen Maßnahme hinsichtlich gesellschaftlicher Prioritäten und Effizienz zur Krisenbewältigung geprüft werden.

Warum empfehlen wir dieses Vorgehen? Die Prüfung auf Kosten, Nutzen und Effizienz ist deshalb so wichtig, weil eine instrumentelle Regulierung schädliche Dynamiken und Nebenwirkungen zur Folge hätte:

Zunehmende Komplexität und Reichweite der Regulierung begünstigt Risikoaversion aufseiten der Banken. Im Zweifelsfall ist davon auszugehen, dass stets die Minimierung von, auch persönlichen, Risiken dominiert. Es droht die Gefahr einer Over-Compliance, um Haftung zu vermeiden, insbesondere für Bankvorstände kleinerer Institute.

Komplexität und Reichweite der Regulierung bedingen zugleich aber auch die Notwendigkeit einer umfassenden und tiefgreifenden Kontrollspanne der Aufsicht, weil sich damit die Anknüpfungspunkte für schwarze Schafe erhöhen. Im Endeffekt steigt der bürokratische Aufwand noch weiter, weil deswegen zusätzliche Dokumentationspflichten für alle vorgeschrieben werden.

Nicht mehr, sondern bessere Daten

Das Argument zunehmender Bürokratiekosten verfängt aufseiten von Politik und Regulierung aber nur begrenzt. Eine Ursache dafür liegt in einer Art Datengläubigkeit im Zuge der Digitalisierung. So wird zumindest implizit unterstellt, dass es zunehmend einfacher werde, Daten zur Finanzberichterstat-

tung in nahezu beliebiger Detailtiefe zu erfassen; manch einer denkt sogar darüber nach, alle Wirkungen des Kerngeschäfts der Banken zu erfassen. Derartige Vollerhebungen würden jedoch zu einer massiven Überlastung führen, zumal schon kleinere Änderungen an der IT-Infrastruktur aufwendig sind und Ressourcen binden.

Neue Regulierungsmaßnahmen gehen meist unmittelbar mit der Notwendigkeit zu neuem Expertenwissen einher. Zusätzliche Personalkapazitäten müssen in Banken aufgebaut und dauerhaft finanziert werden – was angesichts des angespannten Arbeitsmarktes eine doppelte Herausforderung ist, insbesondere für Kreditinstitute im ländlichen Raum.

Nachhaltigkeit: Banken als Erfüllungsgehilfen?

Konkret ist es beispielsweise sehr zu begrüßen, illegale Entwaldung zu bekämpfen. Nur wem wird die Aufgabe zugeteilt, das umzusetzen und zu prüfen? Dazu hat die EU-Kommission einen Entwurf über eine Verordnung vorgelegt, deren Ziel es ist, über die Schaffung von Sorgfaltspflichten dazu beizutragen, dass Lieferketten künftig frei von Produkten sind, die zu Entwaldung oder Waldschädigung beitragen. Das Parlament weitete den Anwendungsbereich auf sämtliche Finanzdienstleister aller Größenklassen aus, ebenso den Kreis der betroffenen Produkte und Regionen.

Hätte sich diese Position im Rahmen der Trilogverhandlungen durchgesetzt, stünden sämtliche Banken nicht nur vor einem enormen bürokratischen Aufwand zur Risikoanalyse der Aktivitäten jedes einzelnen Kunden, sondern wären auch verpflichtet, die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen zu verwehren beziehungsweise zu beenden, bestünde mehr als ein geringfügiges Risiko, dass ein Kunde zu Entwaldung und Waldschädigung beiträgt. Dabei wären gerade kleine und regionale Banken kaum in der Lage, die globalen Lieferketten von Unternehmen zur Gänze nachzuverfolgen.

Ein Beispiel – die Finanzierung von Büroausstattung aus Holz: Wo kauft der Bürobesitzer? Wo kauft das Möbelhaus? Wo dessen Großhändler? Wo

dessen Zwischenhändler und wo der Spediteur? Wo der Schreiner? Wo dessen Lieferant? All das sind berechnete Fragen. Ein mittelständisches Kreditinstitut ist jedoch nicht in der Lage, diese zu beantworten und entsprechend zu dokumentieren. Im Ergebnis würde es die Finanzierung nicht geben können. Glücklicherweise wurden diese Regeln in den Trilogverhandlungen letztlich gestrichen, aber es ist vorgesehen, dass die Kommission zwei Jahre nach Annahme der Verordnung erneut prüfen soll, ob nicht doch derartige Regeln erforderlich sind. Der Ansatz, ein unterstützenswertes Ziel zu erreichen, indem Banken mit quasi polizeilichen Prüfungspflichten belastet werden, würde am Ende dazu führen, dass der administrative Aufwand massiv zunimmt, sich die Kreditvergabe an die Wirtschaft insgesamt verschlechtert und die Entwicklung und Etablierung von Schattenbanken befördert wird.

Auch bei der Überarbeitung der nicht-finanziellen Berichterstattung vonseiten der Europäischen Union (EU) werden wirtschaftliche Folgen ignoriert. So gehen erste Entwürfe weit über die „Global Baseline“ des International Sustainability Standards Boards hinaus, was sich als Hemmnis für internationale Handelsbeziehungen erweisen könnte. Europäische und internationale Vorgaben sollten vielmehr die Besonderheiten mittelständischer Unternehmen berücksichtigen.

Überzogene Regulierung bremst, statt Impulse zu setzen

Welche negativen Folgen Risikoaversion aufgrund von Unsicherheiten bei Haftungsfragen sonst noch haben kann, ist gegenwärtig auch beim Vertrieb von ESG-Fonds zu beobachten. Aus der Befürchtung heraus, wegen möglicher Falschberatung belangt zu werden, werden entsprechende Produkte deutlich zurückhaltender vertrieben, obwohl die kundenseitige Nachfrage groß ist. Hintergrund ist, dass Berater gemäß einer EU-Richtlinie verpflichtet sind, Nachhaltigkeitspräferenzen ihrer Kunden abzufragen und gegebenenfalls entsprechende Produkte anzubieten.

Die Reaktion des Regulators auf diese Zurückhaltung ist vielmehr – statt diese Bedenken ernst zu nehmen und

die Regeln zu entschlacken – eine noch weitergehende Regulierung ohne kritische Reflexion: Man denkt darüber nach, Berater dazu zu verpflichten, jedem Kunden mit einer Präferenz für Nachhaltigkeit mindestens drei sehr nachhaltige Produkte anbieten zu müssen.

Die Multikrise der Gegenwart erfordert Umdenken

Insgesamt bindet die Überwälzung solcher staatlichen Aufgaben an die Kreditwirtschaft enorme Ressourcen – Arbeitskraft und Kapital – in den Banken. Sie erzeugt derartige Haftungsanreize und begünstigt Risikoaversion bei der Kreditvergabe. Im Endeffekt wird die Finanzierungsfunktion der Banken unterminiert und die Stabilität des Finanzmarktes leidet.

Die Folgen dieser instrumentellen Regulierung treffen Wirtschaft und Gesellschaft jetzt zur Unzeit; zumal nicht erkennbar ist, dass der regulatorische Druck merklich sinkt. Konnten zusätzliche Belastungen in der vergangenen Phase wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität von den Kreditinstituten noch halbwegs abgefedert werden, so verändert sich dies im Angesicht der gegenwärtigen Multikrise fundamental.

Wir alle kennen die Lage: Weitreichende Herausforderungen, auf die bisher unzureichend reagiert wurde, zeigen ihre negativen Folgen immer deutlicher (Klimawandel, Demografie, Digitalisierung). Sie treffen auf unerwartete Ereignisse und Entwicklungen, die Aufmerksamkeit und Handlungskapazität absorbieren (Corona-Pandemie, Energiepreisexlosion). Zugleich verschieben sich die geostrategischen Rahmenbedingungen tektonisch (Systemkonkurrenz zwischen China und den USA, Ukraine-Krieg, Deglobalisierung). Und die Zeit der „ökonomischen Moderation“ endet (niedrige Zinsen, geringe Inflation); Kapital hat wieder einen Preis.

Vor diesem komplexen Hintergrund muss dem industriellen Kern Deutschlands und dem heimischen Mittelstand ein weitreichender Strukturwandel im Zeitraffer gelingen, und dies zudem unter erschwerten Bedingungen und unklaren Rahmenbedingungen. Es braucht eine grüne industrielle Revolu-

tion, die Wohlstand sichert, Wettbewerbsfähigkeit erhält und das Klima schützt.

Gefragt ist eine zukunftsorientierte Politik, die Prioritäten definiert, Interdependenzen berücksichtigt und alle relevanten Kräfte zielgerichtet wirken lässt, zugleich aber ehrlich genug ist, die Kosten verschiedener Policies vorbehaltlos zu benennen und dort zu allozieren, wo sie anfallen.

Zukunftsinvestitionen sind essenziell

Zur Bewältigung jener Herausforderungen ist die Mobilisierung von privatem Kapital zentral. Darin liegen viele Chancen. So können beispielsweise nachhaltige Anlagemöglichkeiten für die private Altersvorsorge entstehen, die unseren Standort zukunftsfest machen. Dem Finanzmarkt kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Für die kommenden sieben Jahre rechnet beispielsweise die Europäische Kommission allein für den Klimaschutz mit einem zusätzlichen Investitionsbedarf von 350 Milliarden Euro pro Jahr in der EU. Dabei sind weitere Investitionen infolge der Reorganisation von Lieferketten und infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine noch gar nicht berücksichtigt.

Ein Großteil dieser Zukunftsinvestitionen wird vom privaten Sektor getätigt werden müssen. Im Durchschnitt machen die privaten Anlageinvestitionen rund 90 Prozent der gesamten Anlageinvestitionen aus; auf die öffentliche Hand entfallen nur rund 10 Prozent der Investitionen. Hohe Schuldenstände und steigende Zinsen begrenzen den Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte noch zusätzlich.

Dienende Rolle der Finanzmärkte anerkennen

In ihrem Beitrag zur Krisenbewältigung zeigt sich die dienende Rolle der Finanzmärkte für die Gesellschaft und die Realwirtschaft. Insbesondere im Hinblick auf die ökologische Transformation wird deutlich, dass instrumentelle Regulierung, die an den Finanzierungsbedingungen ansetzt, in doppelter Hinsicht nachteilig wirkt:

Belastungen im Namen der Nachhaltigkeit bremsen die ökonomische Dynamik und binden auch jenes Kapital, das für die grüne industrielle Revolution dringend benötigt wird.

Es ist an der Zeit, dem Finanzmarkt und den Banken wieder mehr Vertrauen entgegenzubringen und klare Regeln in den Mittelpunkt zu stellen. Es braucht Mut zur Ausnahme, anstatt weiterhin dem Anspruch zu folgen, alles vollkommen zu regeln, sodass am Ende eine regulatorische Unklarheit entsteht, die die Unsicherheit erhöht

und Stabilität gefährdet. Ein solches Vorgehen – gesellschaftlich akzeptierte Prinzipien statt widersprüchlichen und unverständlichen Klein-Kleins – wäre im Übrigen auch für den Klimaschutz zu wünschen.

Keine Dienstleister für politische Ziele

Der Finanzmarkt und die Banken sollten keine Dienstleister für politische Ziele sein – sie sind die Transformatoren von Größen, Fristen und Risiko und

ermöglichen so Investitionen, die den erarbeiteten Wohlstand sichern und in eine nachhaltige Zukunft tragen. Das können sie; das sollte Regulierung in den Mittelpunkt stellen.

An dieser Stelle sei ausdrücklich an Mark Branson, den Präsidenten der BaFin, erinnert, der vor wenigen Monaten für die Finanzaufsicht klarstellte, diese sei „die Finanzpolizei, aber sicherlich nicht die Umwelt-, Ethik- oder Sozialpolizei“. Was gibt es daran auszusetzen, wenn Aufsicht und Banken einer Meinung sind? ■