

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Enrico Komning, Leif-Erik Holm,
Dr. Malte Kaufmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/886 –**

Mögliche Gefährdung der Mittelstandsfinanzierung durch Überregulierung kleiner und regionaler Kreditinstitute

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Mittelstand ist eine unentbehrliche Stütze der deutschen Wirtschaft. Wie das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz mitteilt, tragen Mittelständler 61 Prozent zur gesamten Nettowertschöpfung bei, stellen 55 Prozent der Arbeitsplätze und beschäftigen 80 Prozent der Auszubildenden (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/politik-fuer-den-mittelstand.html>). Jede dieser Kennzahlen zeigt deutlich, dass der Mittelstand – als Ganzes genommen – systemrelevant ist. Es ist daher nach Auffassung der Fragesteller eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die institutionellen Voraussetzungen dafür zu gewährleisten, dass kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) ihre zentrale Aufgabe in der deutschen Volkswirtschaft auch weiterhin erfüllen können.

Das reibungslose Funktionieren von KMU hängt davon ab, dass die Finanzierung, insbesondere durch Kredite, schnell, unbürokratisch und maßgeschneidert erfolgt. In Deutschland wird das traditionell durch die zweite und dritte Säule des Bankensystems gewährleistet, nämlich durch die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und vor allem das weit verzweigte Netz der Genossenschaftsbanken.

Gerade die Genossenschaftsbanken, die dritte Säule des deutschen Bankensystems, sind nicht nur eine tragende Stütze des deutschen Mittelstands, sondern zeichnen sich daneben auch durch ihre stabilisierende Wirkung aus. Während zahlreiche Großbanken in und nach der Finanzkrise von 2007/2008 gerettet werden mussten, erwiesen sich die Genossenschaftsbanken als krisenresistent (Dr. Otte, Max: Volks- und Raiffeisenbanken als Stabilitätsfaktor in Wirtschaftskrisen, in: Die Finanzmärkte und die ökonomische Selbstbehauptung Europas. Wiesbaden: Springer, 2019, S. 149 bis 163).

Nach der Finanzkrise kam es zu einer regelrechten Flut aufsichtsrechtlicher Regeln. Eine wichtige Veränderung bestand in der Kapitaladäquanzverordnung (EU) Nummer 575/2013 (sog. Capital Requirements Regulation, CRR), die seit 2014 in Kraft ist. Mit ihr wurden die verschärften Basel-III-Regeln in europäisches Recht umgesetzt. Von Bedeutung ist hier insbesondere, dass mit der CRR das Prinzip unmittelbar gültiger europäischer Verordnungen im EU-

Bankensektor Einzug hielt. Für internationale Großbanken bedeutet das einen geringeren Aufwand, weil somit die verschiedenen Umsetzungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten wegfallen. Die für das deutsche Bankensystem typischen kleinen und überwiegend regional tätigen Banken sahen sich dagegen mit einer enormen Verkomplizierung des für sie geltenden Regelwerks konfrontiert (<https://www.wir-leben-genossenschaft.de/de/Small-Banking-Box-quo-vadis-7447.htm>). Regulierungen gelten nämlich grundsätzlich für alle Banken, unabhängig von ihrer Größe, weil der Europäische Rat 2009 mit dem sog. Single Rulebook die Devise ausgegeben hat, dass es harmonisierte Regeln in der EU geben soll, die von allen Instituten zu respektieren seien (<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>).

Im Jahr 2015 wurde geschätzt, dass das Verhältnis zwischen den Gesamtkosten für die Einhaltung der Regulatorik und dem Rohertrag bei den kleinsten Instituten (Bilanzsumme unter 50 Mio. Euro) bei etwa 15 Prozent, bei den größten (Bilanzsumme über 1 Mrd. Euro) hingegen bei nur noch 2 Prozent liegt (Hackethal, Andreas und Inderst, Roman: Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V., Frankfurt a. M.: Goethe-Universität Frankfurt, 2015, S. 83). Kleine Banken waren demnach verhältnismäßig mehr als sieben Mal so stark durch Regulierungskosten belastet wie Großbanken.

Dass die derzeitige Bankenregulierung kleinere und mittlere Banken überproportional belastet, wurde vom damaligen Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble bereits 2016 als wichtiges Problem identifiziert. Er forderte unter dem Schlagwort der „Small Banking Box“ das Einhalten des Proportionalitätsprinzips durch ein abgespecktes Regelwerk speziell für kleinere Institute (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wolfgang-schaeuble-will-kleine-banken-weniger-regulieren-14178842.html>).

Tatsächlich wurden die kleinen und nichtkomplexen Institute im Zuge einer 2018 beschlossenen Aktualisierung der CRR erstmalig allgemeingültig definiert, wodurch eine Voraussetzung für eine Anpassung der Regulierung an die Bedürfnisse dieser Institute geschaffen wurde. Auch ansonsten wurde der Grundsatz der Proportionalität stärker in den CRR verankert. Außerdem ist im Risikoreduzierungs-gesetz (RiG) vorgesehen, dass kleine, nichtkomplexe Institute bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beantragen können, die Berechnung der strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR) auf eine vereinfachte Methode durchzuführen. Dies reduziert einerseits den Aufwand für diese Institute. Das Zentrum für ertragsorientiertes Bankmanagement (zeb) warnt allerdings andererseits davor, dass der vereinfachte Ansatz zu einer Verschlechterung der Liquiditätsquote führen kann (<https://bankinghub.de/banking/steuerung/risikoreduzierungs-gesetz-rig>). Damit wird die vorgesehene Erleichterung für kleine Banken teilweise oder ganz wieder aufgehoben.

Auch der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sieht „erhebliche Unzulänglichkeiten“ und fordert „mehr Proportionalität in der Bankenregulierung“ (https://www.dsgv.de/newsroom/presse/211027_PM_DSGV_EU-KOM_44.html). Die Fraktion der FDP forderte im Antrag auf Bundestagsdrucksache 19/17745, Regulierung müsse „noch viel stärker zwischen systemrelevanten und nichtsystemrelevanten Instituten unterscheiden. Die durch Bankenregulierung verursachten Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen.“

Laut Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (S. 30) will die Bundesregierung „die rechtlichen Rahmenbedingungen für gemeinwohlorientiertes Wirtschaften, wie zum Beispiel für Genossenschaften“, verbessern. Außerdem stellt sie (auf S. 169) fest: „Bankenaufsicht und -regulierung müssen dem Grundsatz der Proportionalität entsprechen“ (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

1. Verfügt die Bundesregierung über Daten zu der Frage, wie sich die relativen Belastungen für die Einhaltung der Regulatorik für Großbanken und Kleinbanken seit dem Jahr 2015 verändert haben, als die Gesamtkosten für die Einhaltung der Regulatorik laut o. g. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken bei den kleinsten Instituten (Bilanzsumme unter 50 Mio. Euro) etwa 15 Prozent des Rohertrags, bei den größten (Bilanzsumme über 1 Mrd. Euro) hingegen nur 2 Prozent ausmachten, und wenn ja, über welche?
2. Welches Verhältnis zwischen den relativen Belastungen für Großbanken und Kleinbanken strebt die Bundesregierung an, was die Aufwendungen für die Einhaltung der Regulatorik betrifft?
3. Wie schätzt die Bundesregierung die Auswirkungen ein, die die Kapitaladäquanzverordnung (CRR) und das Risikoreduzierungs-gesetz (RiG) auf dieses Verhältnis in den kommenden Jahren haben werden?
4. Verfügt die Bundesregierung über Daten zu der Frage, wie sich die absolute Belastung der Institute durch Regulierungen seit 2015 verändert hat, und wenn ja, über welche?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt über keine Daten zur Frage, wie sich die relativen Belastungen für die Einhaltung der Regulierung für Kreditinstitute, unabhängig von Bilanzsumme oder Komplexität, seit dem Jahr 2015 entwickelt haben. Die der Aufsicht über das Meldewesen zur Verfügung stehenden Daten umfassen Daten des Jahresabschlusses und nicht der internen Kosten- und Leistungsrechnung, so dass keine Differenzierung der Verwaltungsaufwendungen hinsichtlich der Ausgaben zur Erfüllung der regulatorischen Compliance möglich ist. Der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Schwellenwert von 50 Mio. Euro würde aber auch kaum Kreditinstitute erfassen. Im Jahr 2020 hatten nur neun von 812 genossenschaftlich organisierten Kreditinstituten diesen Schwellenwert nicht überschritten. ([https://www.bvr.de/p.nsf/0/D3E488DF22571CECC1257D0A005439B7/\\$file/Liste_AlleBanken2020.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/0/D3E488DF22571CECC1257D0A005439B7/$file/Liste_AlleBanken2020.pdf)).

Von 376 Sparkassen in Deutschland hat keine eine Bilanzsumme unter dem genannten Schwellenwert von 50 Mio. Euro und nur etwa 50 haben eine unter 1 Mrd. Euro. (<https://www.dsgv.de/content/dam/dsgv-de/sparkassen-finanzgruppe/downloads/Sparkassenrangliste%202020.pdf>).

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für eine verhältnismäßige Bankenregulierung und für das bewährte Drei-Säulen-Modell in Deutschland ein. Die konsequente Umsetzung des Proportionalitätsgedankens in der europäischen Bankenregulierung und der nationalen Umsetzung bleibt eines der zentralen Anliegen der Bundesregierung. Mit dem letzten europäischen Bankenpaket wurde eine Definition für „kleine und nicht komplexe Institute“ in der europäischen Regulierung verankert, für die regulatorische Erleichterungen gelten. In Deutschland profitieren somit durch Überarbeitung der Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation – CRR) und durch das Risikoreduzierungs-gesetz (RiG) mehr als 80 Prozent aller Kreditinstitute von umfangreichen administrativen Erleichterungen. Diese Kreditinstitute müssen nur noch wenige Basisinformationen zu Eigenmitteln, Kernkapital, Kapitalpuffern, der Verschuldungsquote und der Liquiditätsquoten offenlegen. Darüber hinaus dürfen sie eine vereinfachte Berechnungsmethode für die strukturelle Liquiditätsquote (simplified Net Stable Funding Ratio – sNSFR) nutzen, die den Berechnungsaufwand stark reduziert.

Insoweit bewirken die vorstehend erwähnten Erleichterungen Einsparungen bei den regulatorischen Kosten für die betroffenen Institute, und zwar absolut und im Verhältnis zum Rohertrag.

5. An welchen Stellen im Risikoreduzierungsgesetz und in der Kapitaladäquanzverordnung sowie allgemein im Bankenpaket der EU sieht die Bundesregierung ggf. Potential für Verbesserungen, was den Grundsatz der Proportionalität betrifft?
6. Welche konkreten Initiativen plant die Bundesregierung in der 20. Wahlperiode auf nationaler und europäischer Ebene, um die Proportionalität der Bankenregulierung zu verbessern (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 wird verwiesen.

Da die Bankenregulierung in der EU einem sehr hohen Harmonisierungsgrad unterliegt, sind weitere Maßnahmen zur Stärkung der Proportionalität unmittelbar auf europäischer Ebene anzustreben. Bei der anstehenden Umsetzung der finalen Basel-III-Standards setzt sich die Bundesregierung besonders für die Finanzierung des Mittelstands und die Stärkung der Proportionalität ein. Dazu gehören die Beibehaltung des Unterstützungsfaktors für kleine und mittlere Unternehmen, vorübergehend niedrigere Risikogewichte für Kredite an Unternehmen ohne Rating und die Beibehaltung bestehender Ausnahmen für die Realwirtschaft bei Derivatgeschäften. Für Beteiligungen in Institutssicherungssystemen sollte aus Sicht der Bundesregierung weiterhin ein geringeres Risikogewicht von 100 Prozent genutzt werden können. Zudem setzt sich die Bundesregierung für weitere administrative Erleichterungen für kleine und nichtkomplexe Institute u. a. bei den Offenlegungs- und Meldepflichten ein.

7. Auf welche Weise plant die Bundesregierung ggf., die im RiG vorgesehene vereinfachte Berechnungsmethode für kleine, nichtkomplexe Institute anzupassen, damit es nicht zu der vom Zentrum für ertragsorientiertes Bankmanagement kritisierten Verschlechterung der Liquiditätsquote kommt?

Die vereinfachte strukturelle Liquiditätsquote (sNSFR) begrenzt ebenso wie die vollständige NSFR extreme Fristentransformation dadurch, dass Aktiva nach dem Grad ihrer Illiquidität stabil refinanziert werden müssen. Ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zur vollständigen NSFR ist die vereinfachte Berechnungsmethodik durch die Reduzierung der sog. Laufzeitbänder und das erheblich vereinfachte Meldewesen. Wie bei jedem standardisierten Modell reduziert sich durch die Vereinfachung auch die Sensitivität. Insofern ist die sNSFR konservativer kalibriert als die vollständige NSFR.

Über die Nutzung der sNSFR können die Kreditinstitute nach aufsichtlicher Genehmigung selbständig entscheiden. Sie ist für kleine und nichtkomplexe Institute nicht verpflichtend. Aktuell melden rund 210 Institute die sNSFR statt der NSFR, überwiegend Genossenschaftsbanken. Auch aufgrund dieser Erfahrungswerte teilt die Bundesregierung nicht die Auffassung, dass durch die etwas konservativere Kalibrierung der sNSFR die Vorteile, die sich aus der Reduzierung der Berechnungskomplexität und beim Meldewesen ergeben, verringert werden.

8. Mit welchen Initiativen plant die Bundesregierung ggf., die unterschiedlichen Risiken, die mit verschiedenen Geschäftsmodellen verbunden sind, in der Regulatorik stärker zu berücksichtigen, sodass die weniger riskant agierenden Genossenschaftsbanken mit ihrer Konzentration auf das Kreditgeschäft auch weniger straff und kostspielig reguliert werden als die sich in den letzten Jahrzehnten verstärkt dem Investmentbanking widmenden Privatbanken?

Auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 wird verwiesen.

