

Risiko und Regulierung von Banken wieder in Einklang bringen

Februar 2017

Regionalbanken müssen von unverhältnismäßiger Regulierung und Aufsichtsbürokratie befreit werden. Doch was ist eine „Regionalbank“? Den Begriff nur an der Institutsgröße auszurichten, ist nicht hinreichend. Eine zielgenauere Abgrenzung ist erforderlich. Der Genossenschaftsverband Bayern (GVB) schlägt ein einfaches Konzept vor, das neben der Größe auch den Risikogehalt, das Geschäftsmodell, die Komplexität und die Vernetzung von Banken berücksichtigt.

1. Ausgangslage

Banken müssen angemessen reguliert werden. Angemessen ist Regulierung dann, wenn Kreditinstitute mit hohem Risiko strengen Vorschriften unterliegen, Kreditinstitute mit geringem Risiko dagegen weniger intensiv reguliert sind. So ist gewährleistet, dass sich Kosten und Nutzen der Regulierung die Waage halten. Doch diese Balance ist in Europa beeinträchtigt: Vielen kleinen, stabilen und regional tätigen Banken werden Verpflichtungen aufgebürdet, die ihnen einen immensen Aufwand verursachen, gleichzeitig aber nicht spürbar zu einer Erfüllung der entsprechenden Ziele der Regulierung – insbesondere der Erhöhung der Finanzmarktstabilität – beitragen. Vielfach übersteigen gar die regulierungsbedingten Kosten den Nutzen der Maßnahmen. In diesen Fällen ist Regulierung unverhältnismäßig.

Im Rahmen der laufenden Überarbeitung des europäischen Bankenregelwerks – CRD und CRR – soll der Gleichlauf zwischen Risiko und Regulierungsintensität wiederhergestellt werden. Allerdings zieht die EU-Kommission in aktuellen Vorschlägen zur Überarbeitung von CRD und CRR als alleiniges Kriterium zur Unterscheidung großer und kleiner Banken die Bilanzsumme heran. Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme unter 1,5 Milliarden Euro sollen von bestimmten Melde- und Offenlegungspflichten befreit werden. Kritiker dieser engen Definition fordern hingegen, erst bei einer Bilanzsumme von 30 Milliarden Euro eine Trennlinie zwischen „großen“ und „kleinen“ Banken zu ziehen. Dieses Kriterium ist abgeleitet aus dem europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM).

Die Fokussierung allein auf bestimmte Größenkategorien wird der Komplexität des Themas kaum gerecht und erscheint deshalb nicht hinreichend. Denn die Größe einer Bank korreliert nur in begrenztem Maße mit dem Risiko, welches vom betreffenden Institut für Sparer, Steuerzahler und die Realwirtschaft ausgeht. Dies illustriert etwa der Zusammenbruch der Herstatt-Bank im Jahr 1974: Die Bilanz des Instituts hatte einen Umfang von 2 Milliarden D-Mark – oder weniger als 0,2 Prozent der addierten Bilanzsumme aller deutschen Kreditinstitute. Dennoch schlug die Herstatt-Pleite Wellen im nationalen und internationalen Finanzsystem und gab den Anlass für die Gründung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht im Jahr 1975.

Maßgeblich für die Intensität der Regulierung sollte deshalb nicht allein die Größe eines Kreditinstituts sein. Vielmehr gilt es, die Regulierung am Risikoprofil jeder einzelnen Bank auszurichten: Am Risiko, dass ein einzelnes Institut in Schieflage gerät und Sparer und Anleger deshalb finanzielle Verluste erleiden sowie am Risiko, welches von diesem Institut für die Finanzstabilität ausgeht. Die Größe ist dabei nur einer von mehreren risikobeeinflussenden Faktoren. Daneben sind weitere Faktoren wie das Geschäftsmodell des Instituts, seine Komplexität sowie seine Vernetzung im Finanzsystem ausschlaggebend.

2. Bewertung der bestehenden Verfahren zur Risikoklassifizierung

Ein Verfahren zur Identifikation derjenigen Banken, die aufgrund ihres geringen Risikoprofils von bestimmten regulatorischen Anforderungen entlastet werden können, muss drei Maßstäben genügen: Zielgenauigkeit, Transparenz und Anwenderfreundlichkeit.

Erstens muss das Verfahren zielgenaue Ergebnisse liefern. Anders als das simple Größenkriterium muss es zuverlässig und trennscharf zwischen risikoreichen und risikoarmen Instituten unterscheiden. Es muss zielgenau diejenigen Banken identifizieren, von denen hohe Risiken für die Finanzstabilität ausgehen. Zweitens muss das Verfahren transparent und objektiv sein. Es sollte für jedermann nachvollziehbar sein, worauf die Einstufung als Regionalbank basiert. Auch müssen Ermessensspielräume der Aufseher begrenzt werden. Drittens muss das Verfahren anwenderfreundlich sein. Auf zusätzliche Datenerhebungen, Meldungen oder Prüfungspflichten muss unbedingt verzichtet werden. Ansonsten läuft das Verfahren dem Ziel, Regionalbanken von unverhältnismäßiger Bürokratie zu befreien, zuwider.

Bereits heute ist im europäischen Regulierungsrahmen eine Vielzahl an Verfahren verankert, die Banken abhängig von Größe oder Risikogehalt kategorisieren – doch keines hält den beschriebenen Anforderungen hinsichtlich Zielgenauigkeit, Transparenz und Anwenderfreundlichkeit stand:

Im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses („SREP“) werden Banken anhand Faktoren wie Größe, Struktur oder Komplexität in vier Kategorien eingeteilt. Eine SREP-Einstufung als „kleines inländisches Institut ohne komplexe Strukturen“ könnte als Grundlage für eine Befreiung von unverhältnismäßiger Regulierung dienen. Allerdings ist die SREP-Kategorisierung für Banken, ihre Eigentümer und weitere Adressaten nicht nachvollziehbar. Nur die Aufseher haben Einblick in diese „Black Box“. Das Verfahren genügt damit nicht der Transparenzanforderung.

Die Aufsichtsbehörden stufen Banken als „global systemrelevant“ und „anderweitig systemrelevant“ ein. Dementsprechend könnten Institute, die weder als global, noch als anderweitig systemrelevant eingestuft werden, abgeschichtet reguliert werden. Unter die erleichterten Anforderungen fielen gleichwohl auch Spezialfinanzierer wie Hypotheken- oder Autobanken sowie kleinere Investmentbanken. Doch ihre Geschäftsmodelle sind komplexer und risikoreicher als die der Regionalbanken. Deshalb ist dieser Ansatz ungeeignet, um risikoarme Regionalbanken zielgenau zu identifizieren.

Andere Regelwerke stellen auf die Bilanzsumme eines Instituts oder auf das Verhältnis der Bilanzsumme im Verhältnis zur zusammengefassten Bilanzsumme aller Institute ab. Dies gilt

etwa für die Berechnung der Beiträge zum Single Resolution Fund oder die Meldungen an die AnaCredit-Datenbank der EZB. Auch diese Methodik berücksichtigt jedoch das Risikoprofil nur unzureichend und genügt deshalb nicht dem Maßstab der Zielgenauigkeit.

3. Ein neues Konzept

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass es bisher an geeigneten Kriterien mangelt, anhand derer die Regulierungsintensität in Einklang mit dem Risikoprofil von Banken gebracht werden kann. Das folgende Konzept schließt diese Lücke:

Als „Regionalbank“ sollten all jene Institute gelten, die entweder

erstens die fünf nachstehenden Kriterien erfüllen:

- a) Stabile Einlagenbasis: Mindestens 50 Prozent der Refinanzierung (Passiva) stammt aus Retail-Einlagen von Privatkunden und Mittelstandsbetrieben.
- b) Ausgeprägtes Kreditgeschäft: Mindestens 33 Prozent der Vermögenswerte (Aktiva) sind als Kredite an nicht-finanzielle Unternehmen, Privathaushalte und öffentliche Haushalte ausgereicht („Nichtbanken“).
- c) Geringes Auslandsengagement: Höchstens 10 Prozent der Vermögenswerte (Aktiva) bestehen aus Krediten an ausländische Schuldner.
- d) Präsenz vor Ort: Das betreffende Institut unterhält mindestens eine und höchstens 99 Geschäftsstellen.
- e) Regionale Ausrichtung: Das Institut ist nicht landesweit tätig, sondern ist mit Geschäftsstellen in höchstens drei NUTS-2-Regionen vertreten.¹

...oder zweitens eine Bilanzsumme unter 15 Milliarden Euro aufweisen.²

Der bislang von der EU-Kommission vorgeschlagene Schwellenwert von 1,5 Milliarden Euro ist zu niedrig: Allein in Bayern weisen 20 regional tätige und stabile Volksbanken und Raiffeisenbanken eine höhere Bilanzsumme auf. Ihre Zahl wird durch Bilanzwachstum und Fusionen in den kommenden Jahren zudem steigen.

Der genannte Kriterienkatalog ist ein Beitrag zur laufenden politischen Diskussion über eine spürbare Entlastung von Regionalbanken von unverhältnismäßiger Regulierung und Bürokratie. Es wird ein konkreter und im Rahmen der laufenden Überarbeitung des europäischen Regelwerks regulierungstechnisch leicht umzusetzender Vorschlag zur Abgrenzung von Regionalbanken gemacht. Der Vorschlag wird der Maßgabe gerecht, dass regulatorische Erleichterungen für bestimmte Banken nicht zulasten der Finanzstabilität gehen dürfen. Denn es identifiziert zielgenau diejenigen Institute, von denen aufgrund ihres Profils hinsichtlich Risiko,

¹ Das NUTS-System ist eine europaweite Klassifikation von Gebietseinheiten für statistische Zwecke. NUTS-2-Regionen haben meist zwischen 800 000 und 3 Millionen Einwohnern. In Deutschland ist dies im Regelfall die Ebene der Regierungsbezirke, in Bundesländern mit geringerer Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte ist das gesamte Bundesland NUTS-2-Region.

² Dieser Schwellenwert hat sich im deutschen Aufsichtsrecht bewährt: Nach dem KWG (§25d) sowie der Institutsvergütungsverordnung (§17) gelten Banken mit einer Bilanzsumme über 15 Milliarden Euro als „bedeutende Institute“.

Größe, Geschäftsmodell, Komplexität und Vernetzung keine systemischen Gefahren ausgeben. Diese – und nur diese – Institute sollten von den politisch bereits intensiv diskutierten Melde- und Offenlegungspflichten im Rahmen der laufenden Überarbeitung des europäischen Bankenregelwerks (CRD und CRR) befreit werden.

4. Gesetzliche Verankerung

Mit der laufenden CRR-Novelle will die EU-Kommission den Begriff der „kleinen Bank“ in das europäische Regelwerk einführen. Aus den obengenannten Gründen sollte die Regulierungsintensität jedoch nicht allein auf die Größe von Kreditinstituten abstellen, sondern am Risiko ausgerichtet sein. Deshalb sollten die Gesetzesvorschläge – genauer: Artikel 430a der CRR – dahingehend angepasst werden, dass anstelle von „kleinen Banken“ der Begriff der „Regionalbank“ nach obenstehender Definition im europäischen Recht verankert wird:

Artikel 430a (des Vorschlags der Kommission vom 23.11.2016 zur Änderung der Verordnung 575/2013):

„For the purposes of this Part and Articles 13, 99, 100, 394 and 430 the following definitions shall apply:

(...)

(4) "small institution-regional bank" means an institution the value of the assets of which is on average equal to or less than EUR ~~4.5~~ 15.0 billion over the four-year period immediately preceding the current annual disclosure period

or

an institution the value of the assets of which is on average larger than EUR 15 billion over the four-year period immediately preceding the current annual disclosure period and that fulfills all of the following criteria:

(a) the ratio of loans to the non-financial sector to total assets is larger than 33 Percent

(b) the ratio of retail deposits as defined in Article 411(2) to total assets is larger than 50 Percent

(c) the ratio of foreign assets to total assets is less than 10 Percent

(d) the number of branches is larger than 1 and less than 99

(e) all branches of the institution are located within no more than three NUTS2 regions as defined in Commission Regulation 868/2014“

Zudem muss in sämtlichen Textstellen, die sich auf Artikel 430a beziehen, der Begriff „small institution“ durch „regional bank“ ersetzt werden.

Als „**Regionalbank**“ sollten all jene Institute gelten, die entweder

...die fünf nachstehenden Kriterien erfüllen:



Stabile Einlagenbasis: Mindestens 50 Prozent der Refinanzierung (Passiva) stammt aus Retail-Einlagen von Privatkunden und Mittelstandsbetrieben.



Ausgeprägtes Kreditgeschäft: Mindestens 33 Prozent der Vermögenswerte (Aktiva) sind als Kredite an nicht-finanzielle Unternehmen, Privathaushalte und öffentliche Haushalte ausgereicht („Nichtbanken“).



Geringes Auslandsengagement: Höchstens 10 Prozent der Vermögenswerte (Aktiva) bestehen aus Krediten an ausländische Schuldner.



Präsenz vor Ort: Das betreffende Institut unterhält mindestens eine und höchstens 99 Geschäftsstellen.



Regionale Ausrichtung: Das Institut ist nicht landesweit tätig, sondern ist mit Geschäftsstellen in höchstens drei NUTS-2-Regionen vertreten.

Das NUTS-System ist eine europaweite Klassifikation von Gebietseinheiten für statistische Zwecke. NUTS-2-Regionen haben meist zwischen 800 000 und 3 Millionen Einwohnern. In Deutschland ist dies im Regelfall die Ebene der Regierungsbezirke, in Bundesländern mit geringerer Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte ist das gesamte Bundesland NUTS-2-Region.

...oder



eine Bilanzsumme unter 15 Milliarden Euro aufweisen

Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Schwellenwert von 1,5 Milliarden Euro ist zu niedrig: Allein in Bayern weisen 20 regional tätige und stabile Volksbanken und Raiffeisenbanken eine höhere Bilanzsumme auf. Ihre Zahl wird durch Bilanzwachstum und Fusionen in den kommenden Jahren zudem steigen.

Dieser Schwellenwert hat sich im deutschen Aufsichtsrecht bewährt: Nach dem KWG (§25d) sowie der Institutsvergütungsverordnung (§17) gelten Banken mit einer Bilanzsumme über 15 Milliarden Euro als „bedeutende Institute“.