

Bankenregulierung - Forderungen und Positionen des Mittelstands

Stand: 25. Juni 2010

Präambel

Die Kapitalmärkte bestimmen seit dem Jahr 2007 die Agenda der Wirtschaftspolitik. Da für die Bankenkrise keine monokausale Erklärung herangezogen werden kann, lautet jetzt das Credo, durch eine stärkere Regulierung der Kreditmärkte eine Bankenkrise in der Zukunft zu vermeiden. Dabei setzen die Verantwortlichen in Brüssel, Berlin und Basel auf eine Vielzahl von Maßnahmen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht den Eindruck eines in sich schlüssigen Pakets machen.

Der Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) sieht die Entwicklung aus drei Gründen mit Sorgen:

- ◆ Kreditangebot: Schon heute sind Kredite an den Mittelstand gemäß dem Basel II-Regelwerk gegenüber anderen Anlageformen benachteiligt. Wir fürchten, dass durch die geplanten Regulierungsmaßnahmen Kredite an den Mittelstand überproportional negativ betroffen sein werden und es zu einer Verschärfung der Kreditklemme kommt.
- ◆ Bürokratieaufwand: Das klassische Kreditgeschäft ist schon heute überreguliert, im Gegensatz zum Investment Banking. Das Verhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer sollte transparenter, einfacher und ehrlicher werden. Unser Ansatz lautet: "Nicht mehr, sondern bessere Regulierung."
- ◆ Gesamtwirtschaftlich: Der Mittelstand und seine Mitarbeiter tragen die Hauptlast des Steueraufkommens, das auch dazu diente, ab 2007 Banken zu retten, das Interbankengeschäft zu garantieren und die Bonität Deutschlands auf die gesamte Eurozone auszuweiten. Wir fragen daher, ob die angestrebten Maßnahmen effektiv sind und dem Verursacherprinzip gerecht werden.

Der Mittelstand hat die Krisen weder verursacht noch hat er einen direkten Zugang zum Kapitalmarkt. Obwohl die Rettungspakete unter dem Hinweis erfolgten, dass die Finanzierung der Realwirtschaft sichergestellt werden müsse, klagen heute über 40% der Unter-

nehmen über steigende Anforderungen an Sicherheiten, höhere Zinsmargen der Banken, ein geringeres Angebot an Neukrediten und gestiegene Informationspflichten¹.

Die Leitlinien dieses Positionspapiers sind

- ◆ Transparenz.
- ◆ Einhaltung des Verursacherprinzips.
- ◆ Wiederherstellung der Machtbalance zwischen Bank und Kunden.
- ◆ Vorfahrt für den Mittelstand.
- ◆ Regulierung nur so viel wie nötig, so wenig wie möglich.

Das Positionspapier gliedert sich in drei Teile:

- I) Rating, Bank-Kunde-Beziehung.
- II) Das Basel-Regelwerk
- III) Bankenabgabe und sonstige Maßnahmen.

Themen, die den Mittelstand nicht direkt betreffen, wie die Regulierung von Hedge-Fonds, werden hier nicht angesprochen.

I) Rating, Bank-Kunde-Beziehung

1. Ratings und ihre Folgen müssen für Unternehmen transparenter werden.

Problem: Bankinterne Ratings spielen bei Krediten an mittelständische Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Entscheidung über die Kreditvergabe und -konditionen. Im Ratingprozeß, der regelmäßig wiederholt wird, stellen sich die Unternehmen den Banken umfassend dar. Allerdings werden die Unternehmen über die Gründe, die zu einer entsprechenden Ratingeinstufung führten, oft nur unzureichend informiert. Die Richtung des Informationsflusses ist einseitig. Dabei ist es von essentieller Wichtigkeit für die Unternehmen, zu erfahren, ob zum Beispiel die Gründe für eine Kreditablehnung in einer Schwäche des Unternehmens oder in der Geschäftspolitik der Bank zu suchen sind.

¹ Quelle: BVMW-Umfrage, die am 19. Mai 2010 den Medien vorgestellt wurde. Die Fragen bezogen sich auf die wahrgenommene Veränderung in den letzten 12 Monaten. Der Erhebungszeitraum war April und Mai 2010.

Lösung: Wir empfehlen, die Black Box "internes Rating", sowie dessen Datenbasis transparent zu machen. Die Einflußfaktoren für das Ratingergebnis müssen dem Kunden deutlich werden. Zu dem Ratinggespräch gehört auch eine Informationspflicht der Banken an die Kreditnehmer, ob die Bank nach IRB oder dem Standardansatz vorgeht. Handelt es sich um IRB, so ist ein Ratingrechner im Internet, evtl. beschränkt auf die quantitativen Faktoren und auf die Nutzung durch Kunden der Bank, zu veröffentlichen. Wir unterstützen die Gesetzesinitiative "Ratingprozesse" des BdRA (Bundesverband der Ratinganalysten und Ratingadvisor e.V.) vom Mai 2010, in der Anforderungen an Ratingprozess, -methoden und -modelle benannt werden. Eine Referenztabelle mit Ratingstufen, die alle Institute und Agenturen zusätzlich zu den Ratingnoten nach ihrer hausinternen Methodik angeben müssen, sollte von der Europäischen Kommission verpflichtend vorgegeben werden.

Ebenso der Transparenz dient es, wenn die Banken verpflichtet werden, den Anteil der wichtigsten Komponenten am Kreditzinssatz (Refinanzierungskosten, kalkulatorische Eigenkapitalkosten / Gewinn, Risikokosten, Bearbeitungsgebühr) gegenüber dem Kreditnehmer offen zu legen.

2. Mittelstandsoption bei der Kreditbearbeitung

Problem: Die Geschäftsmodelle mittelständischer Unternehmen sind sehr individuell. Eine Kreditentscheidung durch die Marktfolgeabteilung, ohne dass der Bankmitarbeiter das Unternehmen besucht oder mit dem Inhaber bzw. dem Geschäftsführer gesprochen hat, wird dieser Individualität nicht gerecht².

Lösung: Wir empfehlen, eine Mittelstandsoption einzuführen, so dass auf die Trennung zwischen Kreditberatung (Markt) und Marktfolgeabteilung bis zu einer bestimmten, explizit genannten Kreditsumme verzichtet werden kann³. Die geringeren Bearbeitungskosten entlasten Banken und Kreditnehmer. Bei Kreditanträgen mittelständischer Unternehmer sollten Banken zudem verpflichtet werden, innerhalb von 14 Tagen eine schriftliche Antwort zu einem Kreditantrag zu geben, oder einen Beantwortungszeitraum zu nennen und eine Liste der ggfs. fehlenden Unterlagen auszuhändigen.

3. Grundgeschäft verstehen

Problem: Zu häufig werden Unternehmen einer Branche "über einen Kamm geschoren." So klagten etwa viele Unternehmen, die zur Automobilzulieferbranche

² Von einem Bankmitarbeiter ist die folgende Aussage überliefert: "Der Chef, der mit Ihnen spricht, darf nicht entscheiden. Der Chef, der entscheidet, darf nicht mit Ihnen sprechen." Diese Zuspitzung zeigt die Kommunikationsrealität, die viele Unternehmer heute erfahren.

³ Auf die Trennung von Markt und Marktfolge (ein Votum bei der Kreditvergabe) kann nach MaRisk schon heute verzichtet werden, wenn der Kredit für das Risiko der Bank "nicht wesentlich" ist.

gezählt wurden, im Jahr 2008 über eine enorm restriktive Kreditvergabe. Da sich die Unternehmen auch innerhalb einer Branche immer stärker differenzieren, ist es unumgänglich, dass die Bankberater das spezifische Geschäftsmodell des mittelständischen Kunden kennen und verstehen.

Lösung: Wir fordern die Banken auf, die Voraussetzungen zu schaffen, damit bei Bilanz- und Kreditgesprächen die Mitarbeiter von Markt- und Marktfolgeabteilungen die Unternehmen vor Ort besuchen und das branchenspezifische Geschäftsmodell von Unternehmen inhaltlich verstehen können. Die Mitarbeiter sind kontinuierlich zu schulen, auch mit dem Ziel, dass bei branchenorientierten Ratingkatalogen qualitative, in die Zukunft gerichtete Faktoren stärker berücksichtigt werden können (siehe Punkt 5). Die Festlegung der Schulungsanforderungen hat von den Banken selbst zu erfolgen, da wir die berufliche Weiterbildung vornehmlich als private und nicht als staatliche Aufgabe ansehen.

4. Keine zusätzlichen Informationspflichten

Problem: Ständig steigende Informationspflichten bedeuten für kleine Unternehmen zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Die Entwicklung des Unternehmens und die Konzentration auf das Kerngeschäft werden behindert, wenn die Informationsanforderungen über normale betriebswirtschaftliche Auswertungen hinaus gehen.

Lösung: Wir empfehlen, die Kreditgeber auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verpflichten. Die Informationspflichten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Kreditrisiko stehen und die Sammlung von Informationen darf kein Selbstzweck werden. Die Vorgabe von Formularen oder Schemata durch den Gesetzgeber halten wir nicht für sinnvoll.

5. Den Zukunftsfaktoren eine größere Rolle bei der Kreditentscheidung zuschreiben.

Problem: Das gegenwärtige Geschäftsmodell und damit die zukünftige Geschäftsentwicklung sind die wichtigsten Determinanten dafür, ob ein Kredit wie vorgesehen bedient werden kann. In der Bankenpraxis kommt bei der Kreditentscheidung rückblickenden Verfahren (Bilanzanalyse) aber eine größere Bedeutung zu.

Lösung: Den qualitativen Faktoren, dem Geschäftsmodell und den Zukunftsaussichten ist bei der Kreditvergabe eine größere Rolle beizumessen. Eine Möglichkeit dazu könnten „Wissensbilanzen“ auf freiwilliger Basis sein. Unter einer Wissensbilanz verstehen wir einen Bericht über das intellektuelle Kapital eines Unternehmens und

weitere qualitative Faktoren⁴. Banken sollten dazu verpflichtet werden, nach wissenschaftlichen Kriterien erstellte „Wissensbilanzen“ anzuerkennen und diese bei der Festlegung der Ratingnote zu berücksichtigen. Dies gilt in besonderem Maße bei Sanierungsfällen. Bei diesen ist die rückblickende Betrachtung ökonomisch wertlos und den Zukunftsaussichten auf der Basis von Plan- und Wissensbilanzen muss auch im Ratingverfahren das größte Gewicht eingeräumt werden.

6. Zulassung weiterer Ratingagenturen unterstützen.

Problem: Die marktbeherrschenden Ratingagenturen S&P, Moodys und Fitch haben durch Fehleinschätzungen bzw. zu späte Anpassungen die Entstehung der Banken Krisen mit verursacht⁵. Dies betraf nicht das Kreditgeschäft, sondern das Anlagegeschäft der Banken.

Lösung: Die Zulassung von weiteren privaten Ratingagenturen erleichtern. Zudem Klarheit schaffen, nach welchen Kriterien diese europaweit zugelassen werden. Den Aufbau einer staatlich getragenen Ratingagentur ("Europäische Ratingagentur") lehnen wir ab, da die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Ratingergebnisse zu hoch ist. Insgesamt muss die Bedeutung der Eigenverantwortung von Investitionsentscheidungen in den Banken wieder erhöht werden. Das Rating kann dazu eine geeignete Hilfestellung geben, kann aber den Prozess einer bewussten Investitionsentscheidung nicht ersetzen.

II) Das Basel-Regelwerk

Unter dem Stichwort CRD 4 (Kapitalanforderungsrichtlinie 4) der EU-Kommission wird ein Bündel von Maßnahmen diskutiert, die weitgehend vom Baseler Ausschuss vorgeschlagen wurden. Auch der Begriff „Basel III“ wird für dieses Maßnahmenpaket verwendet. Wir befürchten, dass die Maßnahmen zu sehr auf eine Vermeidung einer Bankenkrise zielen und die Bedürfnisse der Realwirtschaft außer Acht gelassen werden. Den besonderen Strukturen der europäischen Wirtschaft ist Rechnung zu tragen. Dies gilt auch bei Fragen, auf die wir hier nicht gesondert eingehen⁶. Der BVMW setzt sich für die Berücksichtigung

⁴ Weitere Informationen zur Wissensbilanz finden sich unter <http://www.akwissensbilanz.org>. Der BVMW war an einem Projekt zur Erstellung europäischer Wissensbilanzen beteiligt (INCAS).

⁵ Für den Mittelstand spielen sie allerdings eine geringere Rolle, da sie auf die Analyse von Wertpapieren, aber nicht auf die Bewertung von Krediten an den Mittelstand spezialisiert sind.

⁶ Dazu gehört auch die Frage, aus welchen Komponenten das Eigenkapital der Banken zusammengesetzt sein sollte. Wir folgen hier der Auffassung von Othmar Karas, MEP: „.. vertritt die Ansicht, dass das Kapital, um bestimmte Geschäftsmodelle anderer Unternehmen als Aktiengesellschaften, insbesondere Genossenschaften und Sparkassen, nicht zu benachteiligen, auf ausgewogene Art und Weise eher auf der Grundlage der Qualität der Finanzinstrumente (d.h. Dauerhaftigkeit, Verlustabsorbierung,

von Mittelstandsklauseln ein, um die negativen Effekte auf kleine und mittlere Unternehmen auszugleichen⁷:

7. Mittelstandsklausel, um höhere Eigenkapitalanforderungen auszugleichen.

Problem: Kredite an kleine und mittlere Unternehmen werden mit höheren Risikogewichten bemessen als risikobehaftete Investitionen, wie griechische Staatsanleihen und amerikanische Hypothekenkredite. Eine Erhöhung der Durchschnittssätze, die die Höhe der Eigenkapitalunterlegung durch die Banken bestimmen, würde daher überproportional zu Lasten des Mittelstands gehen.

Beispiel :

| Kreditsumme: 100.000 € | Heute | Durchschnittl. Eigenkapitalanforderungen, wie zurzeit diskutiert | BVMW-Vorschlag |
|---|------------|--|----------------|
| Risikogewicht im Retail-Portfolio, Standardansatz | 75% | 75% | 50% |
| Eigenkapitalsatz | 8% | 12% | 12% |
| erforderliches Eigenkapital, das die Bank unterlegen muss | € 6.000,-- | € 9.000,-- | € 6.000,-- |

Das Beispiel zeigt, dass bei Umsetzung des BVMW-Vorschlags eine zusätzliche Belastung von Krediten an den Mittelstand vermieden wird.

Lösung: Kommt es zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Eigenkapitalunterlegungssätze – entweder durch einer Erhöhung der Prozentsätze und/oder eine andere Zusammensetzung des Eigenkapitals -, muss dies durch eine Senkung der Risikogewichte für Kredite an den Mittelstand kompensiert werden. Wir empfehlen dann, etwa im Standardansatz, für ein Portfolio von kleinteiligen Mittelstandskrediten nur noch ein Risikogewicht von 50% (statt 75%) vorzuschreiben. Insgesamt sind wir davon über-

Zahlungsflexibilität) definiert werden muss als auf Grundlage seiner speziellen Rechtsform;" Quelle: Entwurf eines Berichts über Basel II und die Überarbeitung der Richtlinien über Eigenkapitalanforderungen (CRD 4), (2010/2074(INI)) vom 14. Mai 2010.

⁷ Nach Auffassung des von Banken getragenen "Institute of International Finance" würde es im Jahr 2020 in der Euro-Zone 4,8 Millionen mehr Arbeitslose geben, wenn alle regulatorischen Änderungen umgesetzt würden. Quelle: "Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework", Juni 2010, S. 84.

zeugt, dass eine niedrigere Risikogewichtung für Mittelstandskredite, in Verbindung mit einer höheren Risikogewichtung von allen Anlagen mit Marktpreisrisiken und einer höheren durchschnittlichen Eigenkapitalunterlegung, das Finanzsystem stabilisiert⁸. Selbst im Krisenjahr 2009 lag die Insolvenzquote im deutschen Mittelstand nur bei ca. einem Prozent. Die Maßnahmen sind mit einer Begrenzung des Bilanzhebels zu kombinieren (s. Punkt 11).

8. Mittelstandsklausel zur Ausweitung des Retail-Portfolios

Problem: Der Retail-Bereich für Kredite mit einem Volumen unter einer Million Euro wurde im Rahmen des Entstehungsprozesses von Basel II festgelegt. Diese Grenze sollte an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Der klassische Mittelständler sollte immer dem Retailportfolio zugeordnet werden können.

Lösung: Wir empfehlen die Anhebung der Grenze, bis zu der Kredite an mittelständische Unternehmen unter die Retail-Regelung fallen, auf zwei Millionen Euro. Zudem halten wir es für angebracht, in Zukunft einmal jährlich eine automatische Erhöhung dieser Grenze mindestens in Höhe der Inflationsrate vorzunehmen. Für Banken, die standardmäßig IRB verwenden, schlagen wir ein Wahlrecht vor, die Eigenkapitalberechnung für Kredite an mittelständische Unternehmen alternativ nach dem Standardansatz vorzunehmen. So werden hohe Bearbeitungsgebühren und bürokratischer Aufwand vermieden.

9. Zwei unabhängige Auswirkungsstudien über die Folgen von Basel III für die Realwirtschaft

Problem: EU-Kommission und Baseler Ausschuss konzentrieren sich in der geplanten Auswirkungsstudie zu stark auf die Folgen für die Bilanzen der Banken. Die Auswirkungen auf das Kreditangebot und damit auf die Realwirtschaft werden vernachlässigt.

Lösung: Der BVMW plädiert für die Durchführung zweier unabhängiger Auswirkungsstudien für die Realwirtschaft. Eine entsprechende Stellungnahme haben wir der Euro-

⁸ Der BVMW schließt sich der Meinung des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums an: "Dass die Eigenkapitalausstattung vieler Banken so niedrig ist, wie sie ist, beruht nicht so sehr auf Fehlern im Detail der Eigenkapitalregulierung, sondern vielmehr darauf, dass die Verantwortlichen in den Banken ein Interesse haben, mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Eigenkapital möglichst viel zu bewegen, und darauf, dass die Risikokalibrierung der Eigenkapitalunterlegung ihnen die Möglichkeit dazu gibt - ohne Rücksicht darauf, dass die damit verbundenen Risiken teilweise zu Lasten der Gläubiger oder der Steuerzahler gehen und dass die systemischen Rückwirkungen dieser Risiken den Finanzsektor und das Gemeinwesen insgesamt erheblich belasten können. Solange diese Anreize bestehen, ist jeglicher Versuch zu einer stringenteren Fassung der Vorschriften für die Risikokalibrierung und für den Umgang mit Risikomodelle zum Scheitern verurteilt." Quelle: Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMWI, S. 21, Mai 2010

päischen Kommission im Rahmen des ersten Konsultationsprozesses zur CRD4-Richtlinie übersendet⁹.

10. Liquiditätsstandards

a) Problem: Bei der Liquiditätsreserve (Liquidity Coverage Ratio Requirement LCR) sollen Banken in Zukunft auf Basis eines 30-Tage-Stress Szenarios entsprechende Bestände an hochliquiden Aktiva (Staatsanleihen, Zentralbankgeld) halten. Wir befürchten, dass die Bevorzugung von Staatsanleihen anderen Anlageformen, wie zum Beispiel die Kreditvergabe an den Mittelstand, schaden würde ("crowding out"). Zudem würde es die Gesamtstabilität des Systems beeinträchtigen, wenn die Mobilisierung der Liquiditätsreserve im Fall einer Bankenkrise zu einem Crash an den Anleihemärkten führt.

Lösung: Der BVMW rät davon ab, Staatsanleihen bei der Liquiditätsreserve zu bevorzugen. Wir empfehlen stattdessen eine flexible Handhabung der Mindestreserve sowie das Volumen von möglichen Verpfändungen von Unternehmensanleihen, Schuldscheinen oder Mittelstandskrediten bei der Zentralbank, die bestimmten, vorab definierten Standards genügen, auf die Liquiditätsreserve anzurechnen.

b) Problem: Die Strukturkomponente (Net Stable Funding Ratio, NSFR) soll eine bestimmte Relation zwischen Aktiv- und Passiv-Seite der Bankbilanz sicherstellen. Schieflagen von Banken, die wie im Fall der Hypo Real Estate (HRE) durch eine zu kurzfristige Refinanzierungsstruktur entstanden sind, sollen dadurch künftig verhindert werden. Nach dem Vorschlag der EU Kommission sollen Kredite an mittelständische Unternehmen mit einer Laufzeit von über einem Jahr zu 100% langfristig refinanziert werden. Dies verschlechtert die Refinanzierungsmöglichkeiten für Kredite an den Mittelstand.

Lösung: Der BVMW empfiehlt, darauf zu achten, dass Geschäftsbanken mit Kundeneinlagen (Sparkassen, Raiffeisen- und Volksbanken) durch eine solche Regelung nicht benachteiligt werden und zum Beispiel auch Spareinlagen gemäß der Bodensatztheorie als langfristige Refinanzierung weiterhin¹⁰ anerkannt werden.

⁹ Stellungnahme in deutscher Sprache:

http://www.bvmw.de/fileadmin/download/Downloads_allg._Dokumente/politik/stellungnahme_bvmw-crd4-042010_german.pdf; Stellungnahme in englisch:

http://www.bvmw.de/fileadmin/download/Downloads_allg._Dokumente/politik/statement_bvmw-crd4-EU_042010.pdf

¹⁰ s. früherer KWG-Grundsatz II, heutige Liquiditätsverordnung.

11. Begrenzung des Bilanzhebels (Leverage Ratio)

Problem: Die Bilanzsumme der nicht risikogewichteten Anlagen soll in Zukunft das Eigenkapital um einen noch zu bestimmenden Faktor nicht übersteigen. Vor Ausbruch der Bankenkrise waren auch in Deutschland Hebel von 40 und mehr üblich. Eine Begrenzung des Hebels auf zum Beispiel 20 wirkt wie eine Risikobremse für die Banken. Der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums zeigt Sympathie für einen maximalen Hebel von 10¹¹. Obwohl ein zu großer Bilanzhebel zu Instabilitäten führt, ist auch eine zu starke Begrenzung mit Risiken behaftet: Wollten die Banken versuchen, eine bestimmte Eigenkapitalrendite innerhalb des „Bilanzmultiplikators“ zu erreichen, müssten sie risikoarme gegen risikobehaftete Anlagen austauschen. Kreditgeschäft mit dem Mittelstand würde abgebaut werden.

Lösung: Die Begrenzung des Hebels in Bankbilanzen ist grundsätzlich richtig¹². Umso wichtiger ist es aber, dass "innerhalb des Hebels" eine richtige Anreizsetzung für die Banken erfolgt: Wir empfehlen, die Risikogewichte für Kredite an den Mittelstand zu senken und die notwendige Eigenkapitalunterlegung für riskantere Anlagen zu erhöhen (s. Punkt 7). Der aktuelle, nicht risikogewichtete Bilanzhebel muss regelmäßig im Internet veröffentlicht werden. In einem weiteren Schritt sind auch die außerbilanziellen Instrumente einzubeziehen (s. Risikobilanz - s. Punkt 14).

12. Antizyklische Elemente (Countercyclical Measures)

Problem: Es ist in der Diskussion, Banken in Zukunft zu zwingen, „in guten Zeiten“ zusätzlich Kapital aufzubauen. Dazu werden im Konsultationspapier der EU zwei Ansatzpunkte aufgezeigt: die Rückstellungen für erwartete Kreditausfälle und die Eigenkapitalunterlegung¹³. Der BVMW bezweifelt aber neben den Mess- und Verzögerungsproblematiken, dass in rezessiven Zeiten die zuvor angelegten Kapitalreserven antizyklisch zur Kreditvergabe verwendet werden. Deshalb führen unter Umständen die sog. "antizyklischen Elemente" zu einer Verknappung des Kreditangebotes an kleine und mittlere Unternehmen in prosperierenden Zeiten, ohne

¹¹ Quelle: Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMWI, S. 28, Mai 2010

¹² Auch eine Aufnahme des Bilanzhebels in die sog. Säule 2 von Basel II als Kontrollinstrument wäre immer noch eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, auch wenn der BVMW dafür plädiert, dass die Leverage Ratio ein Element von Säule 1 wird.

¹³ . Die Instrumente können konjunkturabhängig (through the cycle, cyclical) oder konjunkturunabhängig (im Sinne eines „fixed target buffer“, z.B. einer Ausschüttungssperre, die nicht wirklich antizyklisch ist) ausgestaltet werden. Bei den konjunkturabhängigen Konzepten stellt sich zudem die Frage nach dem richtigen Messkonzept, d.h. es ist unklar, welche makroökonomischen Variablen tatsächlich als Indikator taugen.

dass ein entsprechend positiver Effekt in Abschwung- oder Rezessionsphasen zu erwarten wäre.

Lösung: Mit dem Standardansatz ist schon eine Methode angelegt, um die Prozyklizität im Ratingprozess zu vermeiden. Auch aus diesem Grund sollte die Verwendung des Standardansatzes moderat ausgeweitet werden (s. Punkt 8). Werden die Banken verpflichtet, ein zusätzliches "antizyklisches" Eigenkapitalpolster anzulegen, so empfehlen wir, dieses Polster bei der durchschnittlichen Eigenkapitalunterlegungsquote anzurechnen, so dass sich nach Jahren mit einer Übererfüllung auch Jahre mit einer Untererfüllung anschließen dürfen.

13. Spekulationsneigung der Banken reduzieren.

Problem: Nach dem Bankenrettungspaket aus dem Jahr 2008 gilt eine implizite Staatsgarantie für den Bankensektor. Wir fürchten, dass sich dadurch die Neigung zu spekulativen Geschäften solange weiter verstärkt statt vermindert, bis eine glaubhafte Lösung für Insolvenzverfahren von Banken (s. Punkt 13) gefunden ist. Auch andere Probleme, die als ursächlich für die Bankenkrise angesehen werden, harren noch einer Lösung (z.B. Zersplitterung der Aufsicht, Vergütungssysteme).

Lösung: Der ehemalige Zentralbankchef der FED, Paul Volcker, schlägt vor, Instituten mit Einlagen von Privaten (Sparbüchern etc.) den Handel an den Börsen auf eigene Rechnung komplett zu verbieten. Wir haben zwar Sympathie für diese Idee, plädieren aber für einen weniger strengen Ansatz; zum Beispiel dass die Summe aller offenen, auf eigene Rechnung betriebenen Handelspositionen das Eigenkapital nicht überschreiten darf. Sinnvoll ist es in jedem Fall, die Eigenkapitalunterlegung des Handelsbuchs weiter zu erhöhen. Die Einführung der bereits beschlossenen, strengeren Regeln um ein Jahr auf den 31. Dezember 2011 zu verschieben, ist das falsche Signal.

III) Bankenabgabe und Sonstiges

14. Der BVMW plädiert für die Einführung einer Risikobilanz.

Problem: Zur Erzielung von Einnahmen und zur Beruhigung der Bevölkerung wird von der Bundesregierung die Einführung einer Bankenabgabe diskutiert. Der Vorschlag erfolgte losgelöst von dem Maßnahmenbündel, das unter CRD 4 diskutiert wird. Bei einer schlechten Ausgestaltung der Bankenabgabe, würden sich Kredite an den Mittelstand weiter verteuern und über die Fondslösung die Banken einen weiteren Anreiz erhalten, spekulativ zu agieren (moral hazard). Ein Fonds käme einer

"Rundum-Sorglos- Versicherung" gleich. Eine Versicherung sollte aber einzig der Absicherung von Unglücken dienen, auf die man selbst keinen Einfluss hat.

Lösung: Banken sollten dazu verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen eine Risikobilanz zu veröffentlichen. Diese Bilanz beinhaltet auch alle außerbilanziellen Positionen und ist nach einzelnen Geschäftsbereichen gegliedert. Beträgt der Anteil von Krediten an private Haushalte und mittelständische Unternehmen weniger als 80 Prozent der Gesamtrisikobilanz, wird eine Bankenabgabe erhoben, die direkt in den Staatshaushalt fließt.

Diese Bindung an die Risikobilanz gibt den Banken einen zusätzlichen Anreiz, ihrer eigentlichen Kernaufgabe, die Realwirtschaft zu finanzieren, nachzugehen. Zudem schärft dieser Ansatz das Risikobewußtsein und verschafft dem Verursacherprinzip Geltung: Durch die direkte Zahlung in den Staatshaushalt erfolgt eine kleine Entschädigung für den Steuerzahler, der die Bankenrettungspakete finanziert hat.

Eine Alternative dazu wäre es, nicht-systemrelevante Banken, die über ein funktionierendes Einlagensicherungssystem verfügen, komplett von der Bankenabgabe zu verschonen und nur das höhere Risiko der systemrelevanten Banken für die Gesamtwirtschaft mit einer zusätzlichen Abgabe zu versehen (s. auch Punkt 16).

In beiden Fällen sollten die Veröffentlichungspflichten in Bezug auf die bankinternen Risikoprüfverfahren (Portfoliosteuerung, offene Liquiditäts-, Zins- und Devisenpositionen, Einbindung von SPVs und Auslandstöchtern; Risikoentscheidungs- und Risikokontrollprozesse, auch bei Finanzierung von Finanzmarktpartnern (Leasing, Factoring, Fonds, etc.) und Refinanzierungsstrukturen) verschärft werden. Das Risikobewusstsein muss steigen.

15. Selbstbehalt bei Verbriefungen

Problem: In der Vergangenheit wurden verbrieft Produkte mit zu guten Ratings versehen, die nicht die wahre Risikosituation widerspiegeln. Teilweise waren die Strukturen auch bewusst komplex angelegt, um Regulierungsarbitrage zu betreiben. Dabei ist das Instrument der Verbriefung - auch in Bezug auf Mittelstandskredite - per se sinnvoll: Risiken lassen sich verteilen, eine günstigere Refinanzierung wird ermöglicht.

Lösung: Vertragspartner für den mittelständischen Kreditnehmer muss die zunächst kreditgebende Bank bleiben, es sei denn, der Kreditnehmer stimmt einer Änderung explizit zu. Wird dies gesetzlich sichergestellt und erfolgt die Verbriefung der Mittelstandskredite an Zweckgesellschaften nach deutschem Recht, so liegt der Selbstbehalt

des Verkäufers bei 5%¹⁴. Ist eine solche gesetzliche Regelung nicht möglich, empfehlen wir einen Selbstbehalt von 20% für den Verkäufer.

16. „Too-big to fail“-vermeiden / Notfallsystem aufbauen

Problem: Das marktwirtschaftliche Prinzip ist im Bankensektor zurzeit außer Kraft gesetzt. Der Sektor erzielt mit staatlichem Schutz Traumrenditen. Dies verzerrt das gesamte Marktgefüge und ist nicht nachhaltig. Systemrelevante Banken sind nach wie vor in der Position, Schutzschirme vom Staat erpressen zu können.

Lösung: Wir empfehlen kurzfristig, die systemrelevanten Banken (too-big-to-fail) einer besonderen Aufmerksamkeit bei der Regulierung / Aufsicht zu unterwerfen. Dazu gehört es zum Beispiel, regelmäßig Stress-Tests durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen¹⁵. Der Prüfaufwand für nicht-systemrelevante Banken dagegen kann gemindert werden, denn die Bankenkrise war keine Folge von "zu wenig" Aufsicht oder Regulierung, sondern einer nicht erfolgten Fokussierung.

Zudem ist ein Insolvenzrecht für Banken zu entwickeln. Der Ansatz des Justizministeriums, dass jede Bank über ein „Testament“ verfügen muss, geht in die richtige Richtung. Dies muss durch ökonomische Notfallmaßnahmen ergänzt werden, so dass die einzelne Bank in die Insolvenz gehen kann, ohne das gesamte Wirtschaftssystem zu gefährden. Dazu gehört beispielsweise ein Notfallsystem der EZB, um auch kleinere Banken abseits des Interbankenhandels kurzfristig zu refinanzieren.

17. Transaktionssteuer auf spekulative Geschäfte

Problem: Spekulation wird heute weniger als ein Indikator für existierende Ungleichgewichte, sondern als Verursacher für Ungleichgewichte angesehen. Wir haben zwar Zweifel, ob Spekulation grundsätzlich abzulehnen ist, eine Dämpfung zu starker spekulativer Ausschläge liegt aber im Interesse einer kontinuierlichen und nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung.

Lösung: Wir empfehlen die europaweite Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen und fordern die Bundesregierung und EU-Kommission auf, sich weiterhin für eine weltweite Übernahme einer solchen Regelung einzusetzen. Ein nationaler Alleingang ist in jedem Fall abzulehnen. Absicherungsgeschäfte von mittelständischen Unternehmen, denen ein Grundgeschäft zugrunde liegt (z.B. Devisenswap im Rahmen eines Exportgeschäfts) gelten nicht als spekulatives Geschäft. Daher sind die Folgen

¹⁴ Durch Änderung der EU-Richtlinie 2006/48/EG sind ab 31. Dez. 2010 Investitionen eines Instituts in Verbriefungspositionen europaweit nur noch dann möglich, wenn ein Selbstbehalt des Originators oder des Sponsors in Höhe von mindestens 5% der verbrieften Positionen vorliegt. Damit soll eine "Interessenangleichung der Kreditgeber und Investoren" erreicht werden.

¹⁵ Wir begrüßen ausdrücklich den diesbezüglichen Sinneswandel der Bundesregierung, über den am 17. Juni 2010 in den Medien berichtet wurde.

einer entsprechenden Regelung, insbesondere in bezug auf die Absicherungskosten von Unternehmen der Realwirtschaft, innerhalb von drei Monaten nach seiner Einführung zu überprüfen.

18. Kapitalmarktzugang vereinfachen

Problem: Konzerne können alternativ zur Kreditfinanzierung an den Börsen Anleihen (Fremdkapital) oder Aktien (Eigenkapital) emittieren. Diese Möglichkeit steht dem Mittelstand in der Regel nicht offen. Zwar gibt es auch für größere mittelständische Unternehmen die Option, Aktien im Freiverkehr, Genussscheine oder Anleihen abseits des Börsenhandels zu begeben, aber in der Praxis kommen diese Wege unterhalb eines Kapitalbedarfs von 5 Millionen Euro schon aus Kostengründen nicht in Frage.

Lösung: Wir fordern den Aufbau alternativer Finanzierungswege. Dazu gehören die Vereinfachung der Umwandlung von der GmbH zur Kleinen AG ebenso, wie Erleichterungen für Pensionsfonds etc., in Anleihen oder Aktien von mittelständischen Unternehmen zu investieren. Die Nutzung alternativer Finanzierungswege, insb. auch die Erhöhung von Eigenkapitalquoten¹⁶, müssen im Ratingverfahren positiv bewertet werden. Die Zulassung weiterer Ratingagenturen, die mittelständische Unternehmen besser kennen als die drei derzeit marktbeherrschenden Ratingagenturen, unterstützt diesen Prozess (s. Punkt 6).

19. Transparenz und Wettbewerb im Bankensektor

Problem: Eine noch weiter gefasste Beaufsichtigung durch Behörden soll in Zukunft eine Bankenkrise vermeiden. Wir hegen an diesem Ansatz Zweifel, da die Erfahrung zeigt, dass die Entwickler von Finanzmarktprodukten schneller als die Aufsichtsbehörden agieren, Regulierungslücken finden und es nicht möglich sein wird, alle einzelnen Geschäfte zu beaufsichtigen. Durch Regulierungsarbitrage und die anschließende Reaktion der Aufsichtsbehörden entsteht eine Komplexitätsspirale, die das gesamte System eher destabilisiert.

Lösung: Zusätzlich zu der aufsichtsrechtlichen Transparenz empfehlen wir eine stärkere öffentliche Transparenz, indem aussagekräftige Kennzahlen zum Bankgeschäft häufiger und aktueller auf einer zentralen Internetseite veröffentlicht werden. Der Wettbewerb im Bankensystem und zwischen den Finanzierungsformen muss zudem weiter erhöht werden, damit weitere Finanzierungsalternativen entstehen. Eine Lösung der

¹⁶ Eine weitere Stärkung der Eigenkapitalkraft des Mittelstands kann kurzfristig durch die Beibehaltung der degressiven Abschreibung und die großzügigere Handhabung von Verlustabzügen (Vor- und Rücktrag) bei der steuerlichen Gewinnermittlung erfolgen. Mittelfristig ist die Steuerfreistellung von Gewinnen, die im Unternehmen reinvestiert werden, ein probates Mittel, um Investitionen und Wirtschaftswachstum anzukurbeln.

Insolvenzproblematik ist erforderlich (s. Punkt 16). Das Kreditgeschäft mit mittelständischen Unternehmen von Banken und Sparkassen, die als nicht "systemrelevant" gelten, sollte in Zukunft nicht mehr, sondern weniger reguliert werden.

20. Eckpfeiler der Regulierung: Transparenz und Wettbewerb, Konsistenz und Timing

Problem: Das Dokument "Wichtige Vorhaben der Finanzmarktregulierung" (Deutscher Bundestag, 19. Mai 2010)¹⁷ zählt 45 unterschiedliche Aktivitäten auf, hinter denen wiederum mehrere Einzelmaßnahmen stecken. Inkonsistenzen sind auf diesem Weg vorgezeichnet, die Auswirkungen auf das Gesamtsystem nicht mehr zu überblicken. Die Prozesse, insb. auch im Baseler Ausschuss und in der Abstimmung mit der EU-Kommission, sind relativ intransparent¹⁸.

Lösung: Wir fordern Wirtschafts- und Finanzministerium auf, eine Studie zur volkswirtschaftlichen Wirkung aller Regulierungsmaßnahmen auf die Realwirtschaft und insb. auf den Mittelstand zu erstellen. Diese Studie ergänzt die realwirtschaftliche Auswirkungsstudie zu CRD IV (s. Punkt 9). Damit wird vermieden, dass die Realwirtschaft durch eine nicht abgestimmte Regulierung Schaden nimmt und die Entscheidungs- und Aufsichtsorgane nur die einzelwirtschaftliche Wirkung, aber nicht die Folgen für das Gesamtsystem betrachten. Die Auswirkungsstudien müssen vorliegen, bevor die EU-Kommission mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Richtlinienentwurfs zu CRD IV beginnt. Unser Demokratieverständnis erfordert es, dass das Europäische Parlament in das Verfahren umfassend und aktiv eingebunden wird.

Der BVMW setzt sich für ein effizientes Bankensystem aus den in Deutschland bestehenden drei Säulen ein, das seiner Hauptaufgabe gerecht wird, die Realwirtschaft zu finanzieren. Die genannten Maßnahmen dienen der Stabilisierung und der Weiterentwicklung des Bankensystems in einem marktwirtschaftlichen Umfeld.

Düsseldorf / Berlin, 25. Juni 2010

¹⁷ unveröffentlicht

¹⁸ Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments, Othmar Karas, MEP, zeigt sich "tief besorgt wegen offensichtlicher Mängel beim Verhandlungsprozeß". Quelle: Entwurf eines Berichts über Basel II und die Überarbeitung der Richtlinien über Eigenkapitalanforderungen (CRD 4), (2010/2074(INI)) vom 14. Mai 2010.

Die Mitglieder des Arbeitskreis "Basel III" des BVMW:

| | |
|--------------------------------------|--|
| Dr. Hans-Michael Pott | Vorsitzender des Arbeitskreises Basel III Partner der Kanzlei Sernetz-Schäfer Düsseldorf |
| Otto Bernhardt | Ehemaliger finanzpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; Politik- & Unternehmensberatung Otto Bernhardt, Berlin |
| Dr. Sven Halldorn | Bundesgeschäftsführer des BVMW, Berlin |
| Hans-Joachim Hill | Geschäftsführer CM Leasing GmbH / CM Finance GmbH / , Düsseldorf / Groß-Gerau |
| Martin Kuklinks | Geschäftsführer AMB Aktive Management Beratung GmbH, Bottrop |
| Prof. Dr. Kai Mertins Markus Will | Bereich Unternehmensmanagement am Fraunhofer-Institut IPK, Berlin |
| Frank Ringleb | Geschäftsführer Promodoro Fashion GmbH, Düsseldorf |
| Prof. Dr. Norbert Varnholt | Vorstandsmitglied im Verband der Ratinganalysten und Ratingadvisor e.V.; Lehrstuhlinhaber für Betriebs- wirtschaftslehre einschließlich Rechnungswesen, FH Worms |
| Dr. Michael Vogelsang | Leiter Abteilung Volkswirtschaft des BVMW, Berlin |
| Stefan Zickgraf | Geschäftsführer CEA-PME, Brüssel |

Koordination und Kontakt:

Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) e.V.

Abteilung Volkswirtschaft

Dr. Michael Vogelsang

Tel.: 0049 - (0)30 - 533 206 - 12

eMail: politik@bvmw.de