
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen: Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (Risikoreduzierungsgesetz – RiG), Stand: 17.04.2020

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

Mit dem konsultierten RiG wird insbesondere das im Juni 2019 verabschiedete EU-Bankenpaket zu Kapital-, Sanierungs- und Abwicklungsvorschriften (CRR II, CRD V, BRRD II, SRMR II) in nationales Recht umgesetzt. Die mit dem EU-Bankenpaket erfolgten europarechtlichen Anpassungen sind bis spätestens Dezember 2020 in nationales Recht umzusetzen. Das RiG ist ein Mantelgesetz, das zahlreiche nationale Gesetze der Finanzmarktregulierung umfasst.

Das RiG setzt die im EU-Bankenpakt erstmals erfolgte Definition für „kleine und nicht komplexe Kreditinstitute“ um, die den Kreditinstituten administrative Erleichterungen einräumt. Mit der im RiG hierzu vorgesehenen Bilanzsummengrenze von 5 Mrd. EUR schöpft der Referentenentwurf den europarechtlichen Spielraum zur Stärkung der Proportionalität bzw. Verhältnismäßigkeit weitestgehend aus. An einigen Stellen umfasst der Referentenentwurf allerdings Punkte, bei denen Verschärfungen womöglich der beabsichtigten Stärkung der Proportionalität zuwiderlaufen. Diese betreffen beispielsweise die aufsichtlichen Anforderungen beim Supervisory Review and Evaluation Process, im Zusammenhang mit der Eigenmittelzielkennziffer, der Risikoträger-Identifizierung sowie die erweiterten Anzeigenpflichten bei der Geschäftsleiter-Bestellung. Der DIHK schlägt auch an diesen Stellen mehr Verhältnismäßigkeit in der Gesetzgebung vor.

B. Allgemeine Einführung – Allgemeiner Teil/Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Eine Stärkung der Proportionalität insbesondere bei der Regulierung der Bankwirtschaft kommt der besonderen mittelständischen Struktur der deutschen Wirtschaft zugute. Der Mittelstand in Deutschland setzt sich aus dem „klassischen“ Mittelstand, d. h. kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit bis zu 50 Mio. Euro Jahresumsatz inkl. der typischen Gewerbetreibenden mit in der Regel weniger als 5 Mitarbeitern sowie dem „gehobenen“ inhaber- bzw. familiengeführten Mittelstandsunternehmen mit ca. 50 bis 1000 Mio. Euro Jahresumsatz zusammen. Der Mittelstand umfasst damit über 99 % der aktiven Unternehmen, die im Gegensatz zu vielen anderen Ländern der Welt sehr dezentral über ganz Deutschland verteilt sind. Die breite regionale und und branchenbezogene starke Präsenz des Mittelstandes, die Rolle der KMU als Auftraggeber, Zulieferer, Innovationspartner und regionaler Akteur in Netzwerken trägt in ihrer Vielfalt zur hohen Krisenresilienz der deutschen Wirtschaft insgesamt bei.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Breite aufrechtzuerhalten, benötigen die hiesigen Betriebe einen nachhaltig stabilen Zugang zu einem breit gefächerten, unternehmensspezifisch zugeschnittenen Angebot an Finanzdienstleistungen. Finanzierungen sollten für die Unternehmen auch zukünftig weiterhin über das gesamte Produktspektrum und über das gesamte Laufzeitband möglich bleiben. Die auch mittelstandsorientierte Bankwirtschaft in Deutschland hat dies bisher leisten können und sich bei der Intermediation im Regelfall durch eine adäquate Risikobewertung der vielfältigen Geschäftsmodelle des Mittelstands hervorsetzt. Ein entsprechender Vorteil bei der kundenspezifischen Informationsgewinnung, z. B. im Vergleich zu externen Ratings, resultiert aus der mit den Unternehmen historisch gewachsenen, regionalen Fokussierung der Geschäftstätigkeit aller drei Säulen der deutschen Bankwirtschaft. Auch Dank der traditionell in Deutschland stark bankbasierten Finanzierung hat die deutsche Wirtschaft z. B. mehr als 1.000 Unternehmen hervorgebracht, die sich vor allem im B2B-Bereich als „Hidden Champions“ in ihrer jeweiligen Marktnische in internationalen Supply Chains unentbehrlich gemacht haben.

Die Bundesregierung sollte sich im europäischen Kontext daher entschieden dafür einsetzen, dass die Handlungsfähigkeit mittelständischer Unternehmen sowie die unternehmerische Vielfalt und damit ein Großteil des Innovationspotentials des hiesigen Standortes nicht verloren gehen. Der Referentenentwurf leistet hierzu einen wichtigen Beitrag; Nachbesserungsbedarf besteht im Detail.

C. Details – Besonderer Teil

Zusätzliche aufsichtliche Anforderungen beim SREP

Der Referentenentwurf konkretisiert die Vorgaben für den auf Artikel 79 CRD basierenden

aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Der Gesetzesentwurf lässt der Aufsicht viel Ermessensspielraum bei der Festsetzung des SREP-Puffers. Zwar sind verschiedene Kriterien definiert, anhand derer der Aufschlag bemessen werden soll, § 6c Abs. 1 (6) ermächtigt die Aufsicht allerdings zu zusätzlichen Eigenmittelanforderungen, wenn „andere institutsspezifische Situationen vorliegen, die zu wesentlichen aufsichtlichen Bedenken führen.“ Dies führt zu erhöhter Unsicherheit bezüglich aufsichtlicher Anforderungen und entsprechendem Aufwand auf Seiten der Kreditinstitute.

DIHK-Vorschlag: Eine konkrete Beschreibung des Analyseprozesses und der sich daraus ergebenden Kapitalaufschläge würde die Planungssicherheit der Kreditinstitute deutlich verbessern. Denn damit wird für die Kreditinstitute transparent, welche Maßnahmen sie ergreifen müssen, um zusätzliche Eigenmittelanforderungen zu reduzieren. Angesichts der nicht unerheblichen Gebühren, die für einen SREP-Bescheid erhoben werden (> 1.000 Euro) und derzeitig bestehender Unsicherheiten über den Versandzeitpunkt, wäre zudem eine Festlegung des Turnus sachgerecht, in welchem SREP-Bescheide grundsätzlich erneuert werden (z. B. differenziert nach Größe und Systemrelevanz). Dies würde auch die Eigenkapitalplanung in der Bank erleichtern.

Darüber hinaus richten sich die Anforderungen an die SREP-Analyse eigentlich nur an Kreditinstitute, die die Kriterien der Definition als Kreditinstitut nach Artikel 4 Absatz 1 CRR erfüllen. Bürgschaftsbanken fallen nicht unter die o. g. CRR-Definition, sind aber im konsultierten Referentenentwurf weiterhin nicht von der Anwendung des § 6b KWG ausgeschlossen. Ungeachtet des postulierten Proportionalitätsprinzips, erkennen die auf die Risiken konventioneller Geschäftsbanken abzielenden SREP-Leitlinien nicht ausreichend das mit geringem Risiko verbundene Bürgschaftsgeschäft an. Somit erfordert der vorgesehene aufsichtliche Überprüfungsprozess zwar erhöhten Erhebungsaufwand innerhalb der Bürgschaftsbanken, führt aber dennoch nicht zu aussagefähigen Bewertungsergebnissen für die Aufsicht. Eine Anwendung der SREP-Leitlinien der EBA auf die Bürgschaftsbanken ist insoweit daher nicht sachgerecht und weder für Aufsicht noch Bürgschaftsbanken zufriedenstellend.

DIHK-Vorschlag: Bei der Umsetzung aufsichtlicher Überprüfungen gemäß § 6b KWG sollte eine Ausnahme für Bürgschaftsbanken vorgesehen werden, damit diese ihrem Förderauftrag besser gerecht werden können.

Steigende Anforderungen im Zusammenhang mit der Eigenmittelzielkennziffer

Mit dem RiG soll auch die Eigenmittelzielkennziffer (EMZK) – der Referentenentwurf bezeichnet die EMZK als „Eigenmittelempfehlung“ – als zusätzliche Kapitalanforderungen im KWG verankert und weiter ausdifferenziert werden. Die EMZK ist ein wesentliches

Element der aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen in der Baseler Säule II (Institutsspezifische Anforderungen). Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Kreditinstitute die EMZK durch hartes Kernkapital erfüllen müssen. Die EU-Vorgaben (CRD Art. 104b) lassen aber auch weiche Faktoren zu (freie Vorsorgereserven nach § 340f HGB).

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung zum Vorhalten harten Kernkapitals geht über die EU-Vorschriften hinaus. Selbst die EZB hat im Januar 2020 angekündigt, dass sie auch weiche Kapitalinstrumente für die Erfüllung der Säule II-Anforderungen genehmigt. Durch diese Verschärfung in Deutschland käme es somit zu einer Ungleichbehandlung der von der nationalen Aufsicht überwachten kleinen und nicht komplexen Kreditinstitute mit den direkt von der EZB beaufsichtigten Kreditinstituten. Vor allem würde eine vollständige Unterlegung der Eigenmittelempfehlung mit hartem Kernkapital in Verbindung mit den erwarteten weiteren steigenden Eigenkapitalanforderungen im Zuge der (zeitlich mittlerweile aufgeschobenen) Umsetzung der finalen Basel III-Regelungen (Stichwort „Basel IV“) und dem Kapitalabzug im NPL-Backstop den Bedarf von hartem Kernkapital weiter erhöhen. Dies würde den Spielraum für Kreditausreichungen an Unternehmen womöglich weiter begrenzen.

DIHK-Vorschlag: Anpassung der aufsichtlichen Anforderungen an die Erfüllung der Baseler Säule II an den EZB-Standard.

Ausweitung der Risikoträger-Identifizierung

Kreditinstitute müssen sog. „Risikoträger“ identifizieren. Dazu zählen Geschäftsleiter sowie Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil des Instituts auswirkt. Für diese gelten strenge Vorgaben zu Vergütung und erleichterte Kündigungsregeln. Nach Auslegung der deutschen Rechtslage (Institutsvergütungsverordnung) sind kleine Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als 3 Mrd. Euro von den Regelungen bisher ausgenommen. Nur bedeutende Banken müssen gem. CRR Art. 450 ihre Risikoträger identifizieren und offenlegen (z. B. das Volumen der festen und variablen Vergütung der Geschäftsleitung sowie der weiteren Risikoträger). Das ändert sich mit dem Entwurf. Denn die EU-Definition von Risikoträgern soll eins zu eins in den deutschen Rechtstext übernommen werden., Neben dem Geschäftsführer würden damit folgende Personen künftig bei allen Banken als Risikoträger gelten: Mitarbeiter der nachgelagerten Führungsebene, Mitarbeiter mit Managementverantwortung für Kontrollfunktionen (z. B. Leiter IR, Compliance) oder der wesentlichen Geschäftsbereiche (z. B. Markt), Mitarbeiter mit einer Vergütung von mind. 500.000 Euro. Mit der Übernahme der EU-Vorgaben für alle Banken gibt das BMF die Freistellung kleiner Kreditinstitute von der Pflicht zur Identifizierung von Risikoträgern auf.

Insoweit würden die EU-Vorgaben die Besonderheiten kleiner Kreditinstitute nicht

ausreichend beachten. Die Identifikation und Offenlegung von Risikoträgern ist in diesen Kreditinstituten nicht oder wenn überhaupt nur eingeschränkt nötig, Risikoträger sind im Grunde nur auf Vorstandsebene anzutreffen. Die avisierte Identifizierung weiterer Risikoträger stünde der Intention des EU-Bankenpakets entgegen, mehr Verhältnismäßigkeit zu schaffen¹ und würde zu einem unnötigen bürokratischen Mehraufwand führen.

DIHK-Vorschlag: Die Regelungen zu Risikoträgern sollten weiterhin nur für bedeutende Kreditinstitute beibehalten werden. Andernfalls sollten Erleichterungen für die Identifikation von Risikoträgern bei kleinen, nicht-bedeutenden Kreditinstituten geschaffen werden.

Erweiterte Anzeigepflichten bei Geschäftsleiterbestellung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass Kreditinstitute künftig bei Geschäftsleitern und Aufsichtsräten eine Qualifikationsbeurteilung (Zuverlässigkeit, fachliche Eignung, ausreichende zeitliche Verfügbarkeit) bei der Aufsicht einreichen müssen; laufende Änderungen sollen der Aufsicht mitgeteilt werden. Die Aufsicht soll zudem das Recht erhalten, Geschäftsleiter-Kandidaten sowie bereits bestellte Aufsichtsratsmitglieder zu interviewen, um diese zu beurteilen.

Die Beurteilung in Textform und das Interviewrecht führen zu zusätzlichem Bürokratieaufwand bei der Ernennung von Geschäftsleitern und Aufsichtsräten. Die Qualifikation der Geschäftsleiter ist bereits durch strenge Revision und entsprechende Ausbildung sichergestellt. Der Aufsicht liegen hierzu im Regelfall die wesentlichen Daten vor, um dies beurteilen zu können. Auch Aufsichtsräte erhalten umfassende Fortbildungen. Die erweiterten Anzeigepflichten stünden im Widerspruch zu den Bemühungen, die Belastung kleiner und nicht-komplexer Kreditinstitute durch einen Abbau von Anzeige- und Meldepflichten zu reduzieren.

DIHK-Vorschlag: Neue Governance-Vorgaben sind für kleine und nicht-komplexe Kreditinstitute nicht verhältnismäßig und sollte daher nicht umgesetzt werden.

Die europäischs Eigenkapitalrichtlinie sieht ein gewisses Element an Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die Vergütungsregeln der CRR vor: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Kreditinstitute bei der Festlegung und Anwendung der Gesamtvergütungspolitik (einschließlich Gehältern und freiwilligen Altersvorsorgeleistungen) für verschiedene Mitarbeiterkategorien, deren berufliche Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil des Instituts auswirkt, die nachstehenden Anforderungen in einer Art anwenden, die ihrer Größe, ihrer internen Organisation und der Art, dem Umfang und der Komplexität ihrer Tätigkeiten angemessen sind“ (Art. 92 Abs. 2 CRD).

D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. habil. Christian Fahrholz

Leiter des Referats Unternehmensfinanzierung und Finanzmärkte

Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand

E-Mail: fahrholz.christian@dihk.de

Tel. (030) 20308-2613

E. Beschreibung DIHK

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).