9. Magdeburger Finanzmarktdialog beleuchtet Herausforderungen der Bankenregulierung

„Proportionale Regulation – ein sinnvolles Ziel oder Irrlicht?“

Zum nunmehr neunten Mal lud das Forschungszentrum für Sparkassenentwicklung e.V. (FZSE) der Otto-von-Guericke-Universität zum „Magdeburger Finanzmarktdialog“ ein. Zahlreiche Teilnehmer aus Wissenschaft, Praxis, Politik und Verbänden diskutierten am 16. Juni 2016 über gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen der Bankenregulierung. Im Fokus stand insbesondere die Problematik des „level playing field“, also die Frage, ob eine einheitliche Regulierung den Besonderheiten der heterogenen Bankenlandschaft Europas angemessen Rechnung trägt.

Bankenregulierung in der EU

Nach der Begrüßung durch den Geschäftsführenden Direktor des FZSE, Prof. Dr. Horst Gischer, musste dieser erstmalig in der Geschichte des „Magdeburger Finanzmarktdialogs“ den Ausfall eines Referenten verkünden: Der Flug von Frau Isabelle Vaillant, Director of Regulation der European Banking Authority (EBA), London, war kurzfristig gestrichen worden. Professor Gischer stellte in Abstimmung mit Frau Vaillant selbst die Highlights ihres avisierten Vortrages „A Proportionate Book for Banking in the Union and Eurozone“ vor. Einführend skizzierte er den grundsätzlichen Aufbau des einheitlichen Regelwerks (single rule-book) zur Bankenregulierung in der Europäischen Union. Zwar sei dieses grundsätzlich sehr sinnvoll, dennoch müssten die individuellen Eigenheiten der Institute stärker Berücksichtigung finden. Vor allem für kleinere Institute käme es durch eine „level playing field“-Regulierung zu einer „unbilligen Belastung“. Proportionale Regulierung bedeute gleichwohl nicht, dass regulatorische Vorschriften ohne adäquate Berücksichtigung von Risiken vereinfacht würden. Abschließend verwies Gischer vor dem Hintergrund der Komplexität und Vielzahl der verschiedenen Regulierungsvorschriften der European Banking Authority zudem auf die Notwendigkeit, Re-

V. l. n. r.: Prof. Dr. Peter Reichling (FZSE), Raimund Röseler (Exekutivdirektor Bankenaufsicht/Bafin), Ingrid Arndt-Brauer (Vorsitzende des Finanzausschusses/Deutscher Bundestag), Prof. Dr. Horst Gischer (FZSE), Prof. Dr. Thomas Spengler (FZSE), Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied DSGV).

geln künftig unmittelbar nachvollziehbar, einfach sowie präzise zu gestalten.

Differenzierte Regulierung

Ein Plädoyer für eine „Differenzierte Regulierung" hielt nachfolgend Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des DSGV, aus der Perspektive der Sparkassen. Die Verwerfungen der letzten Jahre machten auch aus seiner Sicht ein verstärktes Eingreifen aus Brüssel in den Finanzsektor notwendig. Gleichwohl sei der Ansatz „one size fits all" verbunden mit einer „Regulierungssintflut" nicht zielführend, um die Stabilität der Bankenwirtschaft und ihre dienende Rolle für die Realwirtschaft zu stärken. In Form einer Bestandsaufnahme müsse zunächst geprüft werden, welche (Aus-)Wirkungen die gegenwärtige Finanzmarktregulierung habe, statt immer neue Rechtsnormen zu erlassen. Die Mehrbelastungen von ca. 5 bis 10 % des Vorsteuerergebnisses der undifferenzierten Dokumentationspflichten würden mehr und mehr zu Fusionen kleinerer Sparkassen führen und somit – konträr zu den Brüsseler Absichten – größere Einheiten fördern. Aus seiner Sicht seien folgende Nachjustierungen zwingend erforderlich, wolle man nicht zuletzt das bewährte deutsche Drei-Säulen-System erhalten:

Erstens: Regulatorische Differenzierung nach Geschäftsmodellen, regionaler Ausrichtung und Systemrelevanz unter Einbezug der Sachkompetenz nationaler Institutionen, **zweitens** Subsidiarität und Proportionalität stärker umsetzen und nicht nur formulieren, **drittens** Nachregulierung der Schattenbanken, **viertens** Neuaufkommender Regulierungsarbitrage entgegenwirken, **fünftens** getroffene Vereinbarungen in Europa konsequenter umsetzen und **sechstens** die Verteilungswirkungen regulatorischer Neuerungen beachten. Vor diesem Hintergrund befürwortete Schackmann-Fallis schließlich auch die Idee einer „small banking box" mit transparenten Abgrenzungskriterien. Im Umfeld einer voranschreitenden Uniformität der Regulierung könne so zumindest bedingt der Diversität der europäischen Banken Rechnung getragen werden.

„One size fits all"

Raimund Röseler, Exekutivdirektor für Bankenaufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht (Bafin), stellte zunächst heraus, dass sich seine Institution der Probleme einer „one size fits all"-Regulierung – samt daraus entstehender Belastungen, insbesondere für kleine Institute – durchaus bewusst sei. Proportionalität interpretiere er schwerpunktmäßig im Sinne von „einfachen und schlanken" regulatorischen Bestimmungen. Zu spezifische Detailregelungen würden die Stabilität nicht substantiell erhöhen. Gleichzeitig plädierte er für eine Differenzierung der Bankenregulierung sowie für größere nationale Gestaltungsspielräume. Nach dem Grundsatz „gleiche Regeln für gleiche Risiken" sollten im Besonderen „Less Significant Institutes (LSI)", worunter der Großteil des Sparkassen- und Genossenschaftssektors in Deutschland fällt, nicht denselben Anforderungen unterliegen wie systemisch relevante Kreditinstitute. Weiterhin erläuterte Röseler die Neuerungen im „Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)". Der bisherige Ansatz der Identifikation institutsspezifischer Risiken werde zukünftig um neue Elemente wie etwa eine umfangreiche Analyse des Geschäftsmodells erweitert. Diese solle zudem quantitativer und gleichzeitig transparenter gestaltet sein. Die Erhebung weiterer Daten sei indes nicht erforderlich, da sämtliche Kennziffern aus vorhandenem Datenmaterial ermittelt werden könnten. Zum Abschluss seines Vortrages kündigte Röseler auch eine Neuauflage der Zinsumfrage an und skizzierte für die Zukunft neue Herausforderungen, denen sich Banken im Zusammenhang mit wachsender Konkurrenz durch FinTechs stellen müssten.

Bundestag und Regulierung

In einem sehr lebhaften Vortrag gab Ingrid Arndt-Brauer als Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages Einblick in dessen Beweggründe und Handlungsabläufe. Die Bewertung regulatorischer Fragestellungen der Bankenwirtschaft erfolge vorwiegend mit der Absicht, die deutschen Steuerzahler bzw. Bürger im Allgemeinen vor etwaigen finanziellen Belastungen infolge des Fehlverhaltens von Finanzinstituten „zu schützen". Vor diesem Hintergrund sei auch der Tatbestand zu bewerten, dass die Bankenabgabe im Gegensatz zu den europäischen Nachbarländern nicht steuerlich abzugsfähig sei. Der hieraus resultierende Wettbewerbsnachteil für die deutschen Banken wäre zwar bedauerlich, jedoch sehe sie eher das Ausland in der Pflicht, den deutschen Ansatz zu übernehmen. Generell würden die Mitglieder des Finanzausschusses dabei ein regulatorisches „level playing field" ebenso befürworten wie Brüssel. Vorgaben der EU, zunehmend in Form von Verordnungen anstelle von Richtlinien formuliert, würden insofern zumeist eins-zu-eins übernommen. Schließlich räumte Ingrid Arndt-Brauer offen ein, dass viele Beschlüsse des Finanzausschusses, respektive des Deutschen Bundestages, zwar stets wohlwollend intendiert seien, im Zuge ihrer Umsetzung aber nur allzu häufig eine Eigendynamik annähmen, die zu einem nicht gewünschten Ergebnis führten. Beispielhaft verwies sie auf die Wohnimmobilienkreditrichtlinie. Umso wichtiger sei der stete Austausch mit den Praktikern.

Fazit und Ausblick

Auch der diesjährige „Magdeburger Finanzmarktdialog" wurde durch eine Podiumsdiskussion abgerundet. Im Fokus des von Prof. Dr. Peter Reichling (FZSE) moderierten Diskurses stand die Frage, wie die Bankenregulierung zukünftig ausgestaltet sein müsse. Einigkeit herrschte darüber, dass der „one size fits all"-Ansatz nicht zielführend sei. Während einerseits bestehende Vorschriften auf ihre Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit überprüft werden müssten, sollte andererseits eine zukünftige Bankenregulierung den individuellen Besonderheiten verschiedener Bankensysteme stärker Rechnung tragen. Darüber hinaus müsse der nationale Gestaltungsspielraum gemäß den Grundsätzen des Subsidiaritätsprinzips gestärkt werden – jedoch ohne nationale Alleingänge zu ermöglichen.

Zum Abschluss der Veranstaltung dankte Prof. Dr. Horst Gischer den Rednern, Diskutanten und Helfern. Ein ebenso kontroverses, spannendes und mit einem Erkenntnisgewinn für alle Seiten verbundenes Symposium – dann bereits zum zehnten Mal – wünsche er sich im kommenden Jahr zum Thema „Nullzinsen – Schicksal ohne Ausweg?".

Christian Ilchmann und Toni Richter