

Stellungnahme IRH

Konsultation der Europäischen Kommission

"Aufbau einer Kapitalmarktunion"

Interregionaler Rat der Handwerkskammern der Großregion
2 Circuit de la Foire Internationale
L-1347 LUXEMBOURG

Identifikationsnummer im Transparenzregister der EU: 688595314810-78

Vorbemerkung

Grenzüberschreitende Interessenvertretung des Handwerks in der Großregion

Seit 1989 vereint der Interregionale Rat der Handwerkskammern der Großregion (IRH) insgesamt zwölf Handwerkskammern und Partnerorganisationen in Luxemburg, Lothringen, Rheinland-Pfalz, Saarland und in der belgischen Provinz Luxemburg. Der Sitz ist in Luxemburg. Bei der Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg ist das Generalsekretariat des IRH angesiedelt.

Neben der gemeinsamen Entwicklung und Bereitstellung zahlreichen Service-, Unterstützungs- und Informationsleistungen als Angebote der ratsangehörigen Kammern für die Handwerks- und weitere Klein- und Mittelbetriebe in der Großregion ist eine gemeinsame Interessenvertretung des Handwerks in der Großregion gegenüber den regionalen, nationalen, insbesondere aber auch den europäischen Institutionen zentrale Aufgabe des IRH.

Bedeutung des Handwerks in der Großregion

In der Großregion sind in etwa 170.000 handwerkliche bzw. mittelständische Unternehmen tätig. Sie beschäftigen rund 700.000 Erwerbstätige und bilden etwa 50.000 junge Menschen zu qualifizierten Fachkräften aus. Sie sind damit das Rückgrat für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und stabile Beschäftigung.

Grundsätzliche Einschätzung – "Grünbuch Kapitalmarktunion"

Das **Handwerk unterstützt grundsätzlich den Gedanken, den europäischen Kapitalmarkt zu erweitern**. Zu begrüßen ist auch der Leitsatz, durch die Beseitigung von Schranken und die Anpassung von Vorschriften insbesondere die Bedürfnisse von Klein- und Mittelunternehmern (KMU) bzw. entsprechender Investoren vor Augen zu haben. **Allerdings ist eine Kapitalmarktunion nicht als – alleinige - Alternative zu traditioneller Fremdfinanzierung zu sehen**, da eine große Mehrheit der KMU und insbesondere Kleinunternehmen in einer besonderen und bewährten Beziehung zu Bankkrediten, Leasing und andere Formen der Fremdfinanzierung stehen.

Eine angedachte **Kapitalmarktunion** kann **nicht als eine "one fit all-Strategie" gesehen werden**. Sie darf nicht zu einer einseitigen Förderung einer "Kapitalmarkt-orientierung" führen. Dies wäre gerade im Hinblick auf den Zielbereich der KMU mit hohen Kosten verbunden und auch am Bedarf der ganz überwiegenden Zahl der KMU vorbeigehen. **Unterschiedliche Finanzierungsformen müssen gleichberechtigt nebeneinander bestehen bleiben**.

Die **grundsätzlichen Bedenken** gegenüber dem "Projekt" Kapitalmarktunion nähren sich vor allem daraus, dass bereits im Grünbuch zur Kapitalmarktunion eine **deutliche Präferenz der Kapitalmarktfinanzierung** zum Ausdruck kommt und eine **adressatengerechte Ausgestaltung geplanter Maßnahmen nicht erkennbar** ist.

Das Handwerk der Großregion unterstützt grundsätzlich das Ziel der Kommission, die Finanzierungsbedingungen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verbessern zu wollen. Allerdings **bezweifelt der IRH**, dass durch die im vorliegenden Grünbuch **enthaltenen Maßnahmen die Finanzierungssituation der als Zielgruppe genannten Unternehmen maßgeblich und nachhaltig verbessert** werden können.

Unsere Zweifel basieren unter anderem auf **zwei wesentlichen Punkten**:

1. Präferenz der Kapitalmarktfinanzierung

Der schon im Grünbuch, als Argument für die Notwendigkeit einer Kapitalmarktfinanzierung, enthaltene Hinweis ihrer wesentlich höheren Relevanz in den Vereinigten Staaten, berücksichtigt weder die tatsächliche Finanzierungssituation dortiger "mittelständischer" Unternehmen noch die historisch gewachsene und bewährte Finanzierungssituation von KMU in Europa. Eine Überlegenheit einzelner Systeme (Bankenfinanzierung oder Kapitalmarktfinanzierung) ist nicht belegt. **Das Handwerk in der Großregion spricht sich gegen eine Abkehr von einer KMU-Fremdfinanzierung über Banken aus**. Eine Kapitalmarktfinanzierung ist für fast alle KMU zu teuer und mit zu hohen Auflagen verbunden. Unverändert gilt, dass **für KMU der klassische Bankkredit das wichtigste Instrument der Fremdfinanzierung darstellt**.

Die langfristig ausgerichtete Fremdfinanzierung von Unternehmen hat beispielsweise in Deutschland Tradition. Sie sorgt für Berechenbarkeit und Stabilität der Unternehmen. Banken spielen hierbei als Kreditgeber, Berater und Begleiter eine zentrale Bedeutung, dies gilt insbesondere für kleine Unternehmen sowie Kleinunternehmen. Die **zunehmende Unsicherheit im Bankenumfeld** durch diverse **Regulierungsmaßnahmen** führt aber zu höheren Kapitalanforderungen, eingeschränkter Fristentransformation, steigenden Dokumentations- und Meldepflichten und damit zu **erhöhten Kreditvergabekosten**. **Dies gilt es zu ändern**.

2. Keine adressatenadäquate Ausrichtung geplanter Maßnahmen

Das **Vorhaben** der EU-Kommission, die im Grünbuch **genannten Maßnahmen auf alle KMU anwenden** zu wollen, ist **abzulehnen**. Denn durch die bisherige Konzentration auf die Kapitalmarktfinanzierung richtet es sich – entgegen der eigentlichen Zielsetzung – vorrangig an größere mittelständische Unternehmen. Eine **sachgerecht differenzierte Betrachtung der Finanzierungssituationen und des Zuganges zu Finanzierungsmitteln** der Klein- und Mittelunternehmen unterschiedlicher Größenstrukturen **fehlt**.

Die große Mehrzahl der Handwerksbetriebe in der Großregion zählt nach der EU-Definition zu den Kleinstunternehmen. Diese dürften sicherlich nicht den Interessen-

schwerpunkt (grenzüberschreitender) privater Kapitalanleger darstellen. Eine pauschale Verbreiterung der Anlegerbasis für alle KMU – und damit auch für Kleinbetriebe – europaweit erzielen zu wollen, verbunden mit der Bereitstellung von KMU-Informationen für Kreditauskünfte und Kreditbewertungen dürften weder adressatengerecht noch praxistauglich zu sein. **Bei einzelnen Maßnahmen sollte jeweils der Adressatenkreis** - etwa im Verhältnis zu Unternehmensgrößenstrukturen, Branchen bzw. spezifischen Marktteilnehmern - **bestimmt werden**.

Aus diesen beiden Anmerkungen heraus sollte sich vielmehr die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten um **politische Weichenstellungen zur Schaffung eines integrierten und wettbewerbsfähigen Risikokapitalmarktes** bemühen. Hier könnte man ansetzen und adressatengerecht prüfen, welche Probleme EU-weit, aber auch in den einzelnen Mitgliedstaaten, bestehen und wie man diese abbauen könnte.

Vermeiden einer Schwächung regionaler Bankenfinanzierung

Für kleinste und kleine Unternehmen steht in der Großregion die regionale Bankenfinanzierung im Mittelpunkt der Unternehmensfinanzierung. Aufgrund der hohen Bedeutung der Hausbanken sind deshalb **alle Maßnahmen kritisch zu hinterfragen und zu vermeiden, die auf eine Schwächung der Bankenfinanzierung oder eine Erschwerung der Mittelstandsfinanzierung hinauslaufen**. Stichwortartig zu nennen sind vor allem: Sicherung der privilegierten Anrechnung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen der Eigenkapitalunterlegung, Würdigung unterschiedlicher Geschäfts- und Risikomodelle der Geschäftsbanken bei der Finanzmarktregulierung, Vermeidung negativer Rückwirkungen bei der Ausgestaltung von Liquiditätskennziffern und betriebswirtschaftlicher Kennzahl über das Verhältnis zwischen dem bilanziellen Fremdkapital und Eigenkapital.

Die Finanzierungssituation für die Handwerksunternehmen der Großregion ist aktuell sehr gut. Die in einzelnen Ländern der EU derzeit festzustellenden angespannten Finanzierungslagen auch für KMU dürften eher auch auf wirtschaftlichen Unsicherheiten und der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der jeweiligen Bankensysteme sowie dem außergewöhnlichen Zinsumfeld zurückzuführen sein.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die **vorliegende Stellungnahme** des Interregionalen Rates der Handwerkskammern der Großregion auf **Anmerkungen**, die die **Unternehmensstruktur im Handwerk berücksichtigen** und **darauf abzielen, die wirtschaftliche Tätigkeit dieser Unternehmen zu fördern und deren Finanzierungsmöglichkeiten weiter zu verbessern**.

Zu den Fragen im Einzelnen

Frage 2: Welche weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit und stärkeren Standardisierung von KMU-Kreditinformationen könnten einem tieferen Markt für die Finanzierung von KMU und Startups zugutekommen und die Anlegerbasis verbreitern?

Die Kleinstunternehmen gemäß EU-Definition von 2003, zu denen Handwerksbetriebe in der Großregion ganz überwiegend zählen, sind auf einen regionalen Zugang zu Finanzmitteln angewiesen. Finanzierungspartner müssen ohne großen Aufwand möglichst vor Ort erreichbar sein und über vertiefte Kenntnis mittelständischer Finanzierungserfordernisse und Marktbedingungen in der Region verfügen.

Eine **pauschale Verbreiterung der Anlegerbasis für alle KMU**, verbunden mit der Bereitstellung von KMU-Informationen für Kreditauskünfte und Kreditbewertung, ist daher nicht nur **nicht adressatengerecht**, sondern auch - zumindest für Kleinstunternehmen bzw. kleine Unternehmen - **kontraproduktiv**. Durch eine Berücksichtigung auch qualitativer Beurteilungskriterien, wie dies bei langfristigen Geschäftsbeziehungen möglich ist, können spezifische Situation und Schwankungen quantitativer Kennzahlen zumindest aufgefangen werden. Dies gilt auch durch einen "Wettbewerb" unterschiedlicher Finanzierungsmodelle.

Handwerksbetriebe sind oftmals eigentümer- bzw. familiengeführt. Sie stehen in regionaler Konkurrenz zueinander. Für diese Unternehmen muss die **Vertraulichkeit der Informationen gewährleistet bleiben**. Eine **Bereitstellung der Informationen** von Unternehmens- und Kreditdaten sollte für Unternehmen daher **auf freiwilliger Basis** erfolgen. Sie darf keinesfalls verpflichtend werden. Zudem gibt es bereits kommerzielle Anbieter, die auch grenzüberschreitende Anlegerinformationen bereitstellen.

Frage 5: Welche weiteren Maßnahmen könnten dazu beitragen, den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern und die Mittel besser dorthin zu lenken, wo Kapitalbedarf besteht?

KMU sind traditionell deutlich auf Bankkredite angewiesen. **Kapitalmärkten** kommt daher für KMU **höchstens eine ergänzende Funktion** zu. Die im Grünbuch enthaltene Ermunterung an Banken, "**KMU, deren Kreditanträge abgelehnt werden, für alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu sensibilisieren**", erscheint **wenig realistisch**.

Vielmehr gibt es eine **bewährte Praxis einer engen Zusammenarbeit zwischen den Banken vor Ort und den Handwerkskammern**. Wenn die Banken die Beratungsangebote der Kammern kennen und auf diese verweisen, dann kann an der verbesserten Darstellung (Kommunikation) der Betriebe und der möglichen Einbindung bestehender Fördermöglichkeiten gearbeitet werden. Zu erwähnen ist als Beispiel aus Deutschland auch die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Kammern bei KfW-Förderprogramme "Runder Tisch" und "Turn-around-Beratungen". Derartige Ansätze müssen dringend erhalten bleiben.

Finanzierungsquellen des Kapitalmarktes könnten für einen Teil der Handwerksbetriebe gleichwohl eine Möglichkeit sein, zusätzliches Kapital zu erschließen. Die **mögliche Einbindung von Finanzierungsalternativen seitens der Handwerksbetriebe** in den Bereichen Risikokapital bzw. Beteiligungskapital **scheiterte bisher** u.a. an den **geringen Finanzierungsbeträgen und hohen Renditeerwartungen** der

Risikokapitalgeber bzw. den vergleichsweise **hohen Finanzierungskosten** der Beteiligungskapitalgeber. Auch **Mittelstandsanleihen** sind für Handwerksbetriebe **bislang keine Alternative**, da **regulatorische Kosten, fehlende Expertise und hohe Bonitätsanforderungen** der Kapitalmarktinvestoren die Unternehmen am Markteintritt hindern. Hinzuweisen ist auch auf die Vergabe öffentlicher Bürgschaften im Rahmen von Investitionsvorhaben.

Frage 8: Wäre es sinnvoll, einen gemeinsamen EU-Rechnungslegungsstandard für kleine und mittlere Unternehmen, die an einem MTF notiert sind, zu erarbeiten? Sollte ein solcher Standard Merkmal der KMU-Wachstumsmärkte werden? Falls ja, unter welchen Voraussetzungen?

Das **Grünbuch äußert sich ablehnend zur Nutzung des Rechnungslegungsstandards IFRS durch KMU**. Dies ist aus Sicht des großregionalen Handwerks zu begrüßen. Denn die **Übernahme dieses Rechnungslegungsstandards würde für KMU einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten**. Trotz ablehnender Haltung zur grundsätzlichen Anwendung des IFRS durch KMU erwägt die Kommission im Grünbuch, für Unternehmen, die an bestimmten Handelsplätzen (Börse, XETRA-Handel, OTC-Handel) notiert sind, einen **einheitlichen und qualitativ hochwertigen Rechnungslegungsstandard zu erarbeiten**. Da hierdurch eine größere Transparenz und Vergleichbarkeit besagter Unternehmen erreicht und die Attraktivität solcher Unternehmen für international tätige Anleger erhöht werden könnte, ist dieser **Ansatz grundsätzlich zu begrüßen**.

Allerdings ist es **problematisch**, einen solchen einheitlichen Rechnungslegungsstandard zum Bestandteil der KMU-Wachstumsmärkte zu machen und seine **Anwendung in größerem Umfang vorzuschreiben**. Die Schaffung einer Kapitalmarktunion darf zum Beispiel in Deutschland nicht zu einer Abkehr von der HGB-Bilanz (Handelsgesetzbuch-Bilanz) führen. Wird ein einheitlicher Rechnungslegungsstandard Bestandteil der KMU-Wachstumsmärkte und in größerem Umfang angewendet, birgt dies die Gefahr einer schleichenden Verdrängung der HGB-Bilanz. Daher **sollte der zu erarbeitende einheitliche Rechnungslegungsstandard tatsächlich nur für die an bestimmten Handelsplätzen notierten Unternehmen obligatorisch gelten**. Für alle anderen KMU muss es zum Beispiel in Deutschland bei der HGB-Bilanz bleiben.

Frage 16: Gibt es Hindernisse für eine sichere Ausweitung der Direktkreditvergabe durch Banken und Nichtbanken an Unternehmen mit Finanzierungsbedarf?

Durch die **zunehmende Regulierung des Kreditgeschäftes** und der damit einhergehenden **stärkeren regulatorischen Belastung von Krediten** (im Vergleich zu Anleihen) sowie die steigende Komplexität in der Refinanzierung langfristiger Kreditengagements gerät ein probates **Mittel der KMU-Finanzierung**, nämlich genau die **Kreditfinanzierung** unter "regional gleichwertigen" Partnern (kleine und mittlere Betriebe mit kleinen und mittleren Kreditinstituten) unnötig **in Gefahr**. Zu kritisieren ist außerdem, dass den Kreditinstituten sowohl aus Eigenmittel- als auch Liquiditätsaspekten ein Anreiz zum Erwerb von kapitalmarktbasierenden Forderungen gegeben wird, statt sie zur Gestaltung der Aktivseite über die direkte Kreditvergabe zu motivieren.

Dies kann letztendlich dazu führen, dass die **Kreditvergabebereitschaft der Banken** (z.B. bei der Langfristfinanzierung) **sinkt** oder die **Kreditversorgung** in der Fläche **abnimmt**. Im Sinne der Versorgung kleiner bzw. Kleinunternehmen wäre folglich die **Unterstützung regionaler Kreditinstitute bzw. deren Entlastung im Bereich der Kosten und Verwaltungsaufgaben** erforderlich. Zudem sind **förderpolitische Maßnahmen zur Sicherung der Langfristfinanzierung der Unternehmen** notwendig.

Frage 29: Welche spezifischen Aspekte des Insolvenzrechts müssten harmonisiert werden, um die Entstehung eines gesamteuropäischen Kapitalmarkts zu unterstützen?

Eine **einseitige Schuldnerbevorzugung** ohne entsprechende Berücksichtigung der Gläubigerbelange ist unausgewogen und stellt ein **ordnungspolitisch bedenkliches Signal** dar. Es bedarf einer **umfassenden Auseinandersetzung mit allen am Insolvenzverfahren beteiligten Interessensgruppen**, um das gemeinsame Ziel einer Stärkung des Sanierungsgedankens und der noch in weiten Teilen Europas erforderlichen "Entstigmatisierung" der Insolvenz umzusetzen.

Die **Insolvenzordnungen der Mitgliedstaaten** weisen nach wie vor **deutliche Unterschiede** auf. Die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat abweichenden Regeln im Insolvenzfall haben nach Erfahrung des Handwerks in der Großregion, die überwiegend als Gläubiger von Insolvenzen betroffen sind, bisher **keine nennenswerten Nachteile** zur Folge gehabt. Dies gilt vor allem auch vor dem Hintergrund der europäischen Insolvenzverordnung (EU-InsVO). Der **Ansatz der Europäischen Kommission**, über verfahrensrechtliche Aspekte im grenzüberschreitenden Kontext hinaus zusätzlich materiellrechtliche und prozessuale Vorschriften nationaler Insolvenzverfahren harmonisieren zu wollen, besitzt eine **neue rechtliche Qualität**. Abgesehen von **grundsätzlichen Zweifeln an der Regelungskompetenz** der Europäischen Union ist **kaum ein Ansatz für das Erfordernis einer solchen Rechtsangleichung erkennbar**.

Soweit die Europäische Kommission mit ihren Bestrebungen versucht, einen **Mentalitäts- und Verständniswandel** zu erreichen, und die **Insolvenzverfahren** gleich welcher Ausprägung als **Verfahren der zweiten Chance** zu etablieren, ist dies – zumindest seinem Grundgedanken nach – ein **wichtiges Anliegen**. Insolvenzverfahren sollten stets das Ziel der Sanierung und nicht die Abwicklung verfolgen. Zudem sollte eine Insolvenz nicht zu einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stigmatisierung führen. Hierbei bleiben aber **stets auch die Gläubigerinteressen zu wahren**. Dies gilt **in erster Linie für KMU**, die aufgrund ihrer finanziellen Strukturen durch Forderungsausfälle selbst einer Insolvenzgefährdung ausgesetzt werden.

Interregionaler Rat der Handwerkskammern der Großregion
Luxemburg, der 13. Mai 2015