



Brüssel, den 18.12.2012  
COM(2012) 769 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG auf Mikrokredite**

# INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
2.	Mikrokredite in der Europäischen Union.....	4
2.1.	Der Mikrokredit ist ein Begriff mit unterschiedlichen Definitionen .....	4
2.2.	Breites Spektrum an Definitionen spiegelt sich in Unterschiedlichkeit der Anbieter von Mikrokrediten wider .....	5
2.2.1.	Überblick über die Arten von Instituten, die in der EU Mikrokredite anbieten .....	5
2.2.2.	Bankinstitute spielen eine Schlüsselrolle in der EU, auch wenn Mikrokredite oftmals eine Nebentätigkeit sind.....	5
2.2.3.	Nichtbankinstitute, die in erster Linie Mikrokredite vergeben, sind ein weiterer wichtiger Anbieter.....	6
2.2.4.	Der öffentliche Sektor ist einer der einflussreichsten Akteure auf dem Mikrokreditmarkt .....	6
3.	Beaufsichtigung der Mikrokreditstätigkeiten in der EU im Rahmen der Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG .....	7
3.1.	Ein großer Teil der Mikrokreditgeber ist von der Anwendung der Aufsichtsanforderungen nach der Richtlinie 2006/48/EG ausgenommen.....	7
3.2.	Mehrere Faktoren schwächen tendenziell die Auswirkung der Aufsichtsanforderungen nach Richtlinie 2006/48/EG auf Mikrokreditstätigkeiten ab, auch wenn sie einige Auflagen vorschreibt .....	8
3.2.1.	Die Richtlinie 2006/48/EG trägt der spezifischen Wesensart des Mikrokredits nicht Rechnung .....	8
3.2.2.	Zugang zu öffentlichen Garantiemechanismen versetzt Mikrokreditgeber in die Lage, das Niveau der Eigenmittel erheblich zu senken, die zur Unterlegung des Kreditrisikos gefordert werden, dem sie ausgesetzt sind.....	8
3.2.3.	Die meisten Mikrokredite können von der Obergrenze für Großkredite ausgenommen werden, die das Konzentrationsrisiko eindämmen soll.....	10
3.2.4.	Die Richtlinienanforderungen auf dem Gebiet der Risikoverwaltung helfen den Mikrokreditgebern, die Banken sind, bei der Eindämmung ihrer Risiken .....	10
3.2.5.	Richtlinie 2006/48/EG schreibt Mikrokreditgebern in Form von Banken vor, die Aufsichtsvorschriften zur Minderung des Liquiditätsrisikos einzuhalten .....	10
3.2.6.	Die Richtlinie 2006/48/EG kann hohe Verwaltungslasten verursachen, die die Attraktivität des Mikrokredits als Bankgeschäft verringern, aber gleichzeitig das Vertrauen der Finanzanleger in die Mikrokreditgeber stärken .....	11
4.	Schlussfolgerungen .....	11

# BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## über die Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG auf Mikrokredite

### 1. EINLEITUNG

Der Mikrokredit wird in der Regel sowohl von den Mitgliedstaaten, den Finanzinstituten, den nationalen Aufsichtsbehörden als auch von vielen anderen mehr als ein wirksamer Finanzierungskanal für die Arbeitsplatzschaffung und die soziale Eingliederung angesehen, da er die nachteiligen Auswirkungen der derzeitigen Finanzkrise abmildern und gleichzeitig einen Beitrag zu Unternehmertum und Wirtschaftswachstum in der EU leisten kann. Deshalb stand der Ausbau des Mikrokredits in den letzten Jahren ganz oben auf der Agenda der Europäischen Kommission.

Im November 2007 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung“, um ein günstigeres Umfeld für die Gewährung von Mikrokrediten zu schaffen. In den letzten Monaten stand die Europäische Kommission sowohl direkt mit dem Mikrokredit-Sektor als auch mit den nationalen öffentlichen Behörden in Kontakt, um Hindernisse für die Anbieter von Mikrokrediten bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen in der EU auszumachen und zu überlegen, wie diese beseitigt werden können und ob auf nationaler oder europäischer Ebene Handlungsbedarf besteht. Während dieser von der Europäischen Kommission geleiteten Überprüfungs- und Diskussionsphase wurde zudem gemeinsam mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss am 2. Dezember 2011 eine Konferenz abgehalten.

Der Wille, den Mikrokredit in der EU weiter zu entwickeln, war auch bei den EU-Mitgesetzgebern während des Verhandlungsprozesses über die Richtlinie 2009/111/EG<sup>1</sup> vorhanden. Sie baten die Europäische Kommission, die Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG<sup>2</sup> auf Mikrokredite zu überprüfen. Wie in Artikel 156 dieser Richtlinie festgelegt, wurde die Europäische Kommission gebeten, für das Europäische Parlament und den Rat einen Bericht über die Ergebnisse dieser Überprüfung zusammen mit etwaigen Vorschlägen zu erstellen.

Im nächsten Abschnitt soll geklärt werden, was unter Mikrokredit zu verstehen ist. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Mikrokreditgebern, einer klaren Einschätzung der Mikrokreditnehmer und den anstehenden Fragen. Der dritte Abschnitt gibt einen Überblick über die Beaufsichtigung der Mikrokreditgeber in der EU und analysiert die Auswirkungen der Aufsichtsanforderungen an die Mikrokreditvergabe, die sich aus der Anwendung der Richtlinie 2006/48/EG ergeben. Im letzten Teil wird

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2009/111/EG vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement.

<sup>2</sup> Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute.

abschließend geklärt, ob die Aufsichtsanforderungen für EU-Banken geändert werden müssen oder nicht.

## **2. MIKROKREDITE IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

### **2.1. Der Mikrokredit ist ein Begriff mit unterschiedlichen Definitionen**

Für den Mikrokredit gibt es keine einheitliche Definition. Der Begriff 'Mikrokredit' bezieht sich in der Regel auf kleine Darlehen, die an Personen vergeben werden, die vom traditionellen Finanzsystem ausgeschlossen sind oder keinen Zugang zu Banken haben. Damit soll ihnen bei der Gründung oder der Entwicklung von Unternehmen geholfen werden. Die Definition des Mikrokredits variiert jedoch von einem Mitgliedstaat zum anderen und von Interessensgruppe zu Interessensgruppe erheblich. Grund dafür sind das jeweilige Umfeld und die jeweilige Wirtschaftslage sowie die jeweiligen politischen Ziele.

Kreditnehmer aus vielen Bereichen möchten Mikrokredite in Anspruch nehmen. Der Mikrokredit kann unter Umständen aber nur an Kleinstunternehmer vergeben werden, d. h. an Selbständige, die kleine Unternehmen finanzieren möchten. Auch kann er anderen Gruppen vorbehalten sein, wie gesellschaftlich ausgegrenzten Gruppen, die Notfälle handhaben, eine Ausbildung finanzieren oder die Grundbedürfnisse ihres Haushalts befriedigen müssen.

Mikrokredite decken in der Regel einen geringen Betrag ab, sind kurzfristig und unbesichert und müssen häufiger und zu höheren Zinsen als die sonst üblichen Bankdarlehen getilgt werden. Über diese allgemeine Beschreibung hinaus werden Mikrokredite unter höchst unterschiedlichen Bedingungen vergeben. So liegt die Rückzahlungsfrist in der Regel unter sechs Monaten; in einigen Fällen kann sie aber auch bis zu zehn Jahre betragen. Ein wichtiger Faktor, der über die Höhe der Zinsen entscheidet, sind die Rechtsvorschriften gegen Wucher. Sind derlei Gesetze in Kraft, ist es den Kreditgebern untersagt, Kredite über einem bestimmten Höchstzinssatz hinaus zu vergeben. In Mitgliedstaaten ohne derlei Restriktionen können die Zinsen entsprechend höher ausfallen. In Zahlen ausgedrückt werden Darlehen unter 25 000 EUR<sup>3</sup> in der Regel als Mikrokredite angesehen. Viele europäische Interessengruppen definieren Mikrokredite aber als Darlehen zu wesentlich niedrigeren oder wesentlich höheren Beträgen.

Die Tätigkeiten von Mikrokreditgebern können über die Kreditvergabe hinaus auch andere Finanzdienstleistungen umfassen, wie z. B. Sparprodukte, Girokonten, Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen, Versicherungen, Leasing usw. Dieses breite Spektrum an Finanzdienstleistungen sollte indes als 'Mikrofinanzdienstleistungen' bezeichnet und in einem weiteren Sinn als 'Mikrokredite' erbracht werden.

Die mangelnde kohärente und allgemein verwendete Definition von 'Mikrokredit' ist ein Hindernis für die Beitreibung von Informationen und Sammlung von Daten im Hinblick auf diese Tätigkeit, wodurch es schwierig wird, die Entwicklung des Mikrokredits in der EU zu verfolgen. Solide Fakten und Zahlen über das Volumen von Mikrokrediten und damit einhergehenden Dienstleistungen sind - insbesondere

---

<sup>3</sup> Die Europäische Kommission nennt diesen Betrag in ihren EU-Mikrokredit-Programmen.

für die EU insgesamt – schwer zu finden. Je nach Kontext können Darlehen mit ähnlichen Merkmalen entweder als Mikrokredit oder als herkömmliche Darlehen eingestuft werden. Sie können als Verbraucherdarlehen, Privatkundendarlehen, Unternehmensdarlehen oder Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgewiesen werden.

## **2.2. Breites Spektrum an Definitionen spiegelt sich in Unterschiedlichkeit der Anbieter von Mikrokrediten wider**

### *2.2.1. Überblick über die Arten von Instituten, die in der EU Mikrokredite anbieten*

Die unterschiedlichen Definitionen spiegeln sich in den verschiedenen Rechtsformen wider, die von Mikrokreditgebern genutzt werden. Die Anbieter von Mikrokrediten können verschiedenen Kategorien zugeordnet werden: Geschäftsbanken und Sparkassen, Genossenschaften, Mikrofinanzinstituten, Nichtbank-Finanzinstituten, Raiffeisen-Kreditgenossenschaften, Stiftungen und anderen Formen von Organisationen ohne Erwerbscharakter wie Nichtregierungsorganisationen und –verbände. Auch was den Umfang und die Geschäftsmodelle betrifft, zeichnet sich der Mikrokreditsektor in der EU durch seine Verschiedenartigkeit aus. Über die Einstufung der Kreditgeber nach Institut hinaus können die Mikrokreditgeber weiteren Gruppen zugeordnet werden:

- Instituten, die eine Zulassung zur Erbringung von Banktätigkeiten einholen müssen; Instituten, die gehalten sind, sich bei einer Bankaufsichtsbehörde registrieren zu lassen, ohne eine Zulassung einholen zu müssen, und jenen, die sich lediglich als juristische Person zu registrieren haben;
- Instituten ohne Erwerbscharakter und Instituten mit Erwerbscharakter;
- privaten bzw. öffentlichen Instituten;
- Kreditgebern, bei denen die Mikrokreditvergabe die Haupttätigkeit darstellt, und jenen, bei denen sie einen relativ kleinen Teil der Geschäftstätigkeit ausmacht.

Die Darlehensgeber können zudem zwischen den verschiedenen Kategorien ihrer Darlehensnehmer unterscheiden: Mikrokredite an arme Privathaushalte werden oftmals von Nichtbanken vergeben, wohingegen Mikrokredite an Mikrounternehmen und kleine Unternehmen hauptsächlich von Banken vergeben werden. Die Mikrokreditgeber unterscheiden sich auch nach den Produkten und Dienstleistungen, die sie rechtmäßig anbieten können. Auch wird danach unterschieden, ob sie der Aufsicht unterliegen oder nicht und wie administrative Tätigkeiten und Geschäftstätigkeiten finanziert werden.

Dabei ist das jeweilige Regulierungsumfeld in jedem Land ausschlaggebend (siehe Abschnitt 3). In einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht ein Bankenmonopol, d. h. die Kreditvergabe ist den Banken vorbehalten. In anderen Mitgliedstaaten wiederum dürfen Nichtbanken Mikrokredite vergeben. Einige Rechtsvorschriften sehen Ausnahmen vor, denen zufolge auch Nichtbankinstitute trotz des Bankenmonopols Mikrokredite vergeben dürfen. An dieser Stelle sei zudem darauf verwiesen, dass die EU-Bankenvorschriften Mikrokreditgebern, die keine Banken sind, lediglich die Entgegennahme von Einlagen untersagen.

2.2.2. *Bankinstitute spielen eine Schlüsselrolle in der EU, auch wenn Mikrokredite oftmals eine Nebentätigkeit sind*

Über die Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Geschäftsbanken hinaus ist das Bankensystem ein wichtiger institutioneller Anbieter von Mikrokrediten in der EU. Je nach Geschäftsmodell können vier Hauptgruppen unterschieden werden:

- Banken mit regelmäßigen Mikrokreditaktivitäten und entsprechend spezialisierten Abteilungen;
- Banken, die Mikrokredite im Rahmen gesonderter Stiftungen vergeben;
- Banken, die eine Partnerschaft mit öffentlichen Finanzinstituten eingehen, die die Kreditpolitik bestimmen und das volle Darlehensrisiko übernehmen (unter bestimmten Bedingungen), während die Bank weiterhin für den Kreditbeschluss zuständig ist;
- Banken, die über Darlehen, Kredit- und Liquiditätsfazilitäten, die spezialisierten Finanzinstituten gewährt werden, indirekt am Mikrokredit beteiligt sind.

Während die Mikrokreditvergabe für die meisten dieser Banken nur eine Nebentätigkeit ist, wird der Mikrokredit oftmals als eine Gelegenheit angesehen, an der Entwicklung von Unternehmen und Kunden teilzuhaben, die künftig profitabel sein könnten. Querverkäufe (bei denen die Vergabe eines Darlehens den Banken Gelegenheit bietet, den Darlehensnehmern andere Dienstleistungen zu verkaufen) können dann dazu beitragen, die Finanzierung eines Mikrokredits rentabler zu gestalten. Banken können überdies durch den potenziellen Nutzen der Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften motiviert werden.

2.2.3. *Nichtbankinstitute, die in erster Linie Mikrokredite vergeben, sind ein weiterer wichtiger Anbieter*

In den meisten Mitgliedstaaten wird die Mikrokreditvergabe hauptsächlich von Nichtbanken vorgenommen. Die bestehenden Modelle für Nichtbankinstitute reichen von Nichtregierungsorganisationen, Vereinigungen ohne Erwerbszweck, Wohlfahrtsverbänden, Trusts und Stiftungen bis hin zu Raiffeisen-Kreditgenossenschaften und religiösen Einrichtungen. Den EU-Bankrechtsvorschriften zufolge dürfen Nichtbankinstitute – von einigen Ausnahmen einmal abgesehen – keine Einlagen des Publikums entgegen nehmen. Diese Tätigkeit ist zugelassenen und beaufsichtigten Kreditinstituten vorbehalten. Diese Nichtbankinstitute betreiben die Mikrokreditvergabe an gesellschaftlich oder finanziell ausgeschlossene Gruppen als ihre Haupttätigkeit.

Mit der Zeit entwickeln sich einige dieser Nichtbank-Mikrokreditorganisationen zu Unternehmen mit Erwerbscharakter wie regulierte Bankinstitute. Diese Umwandlung erfolgt oftmals, weil mehr Kapital benötigt wird oder der Wunsch besteht, ein breites Spektrum an Dienstleistungen wie die Einlagentätigkeit anzubieten.

In einigen Mitgliedstaaten werden Partnerschaften zwischen Organisationen ohne Erwerbscharakter und Banken oder öffentlichen Instituten geschaffen. Erstere

nehmen eine informelle Auswahl der potenziellen Kreditnehmer vor und bieten ihnen Hilfe nach der Kreditvergabe an; letztere sorgen für die Finanzierung der Kredite.

#### *2.2.4. Der öffentliche Sektor ist einer der einflussreichsten Akteure auf dem Mikrokreditmarkt*

Auch wenn der Umfang des Mikrokreditsektors nur schwer zu bemessen ist, spielt der öffentliche Sektor in der EU zweifelsohne mit eine der einflussreichsten Rollen, da er die Banken und Nichtbanken bei der Überbrückung von Lücken oder Ausfällen auf dem Mikrokreditmarkt unterstützt. Diese Unterstützung erfolgt auf nationaler, regionaler und europäischer Ebene von Seiten zahlreicher öffentlicher Akteure, die von Banken im Staatsbesitz bis hin zum EU-Strukturfonds und anderen öffentlichen Garantien, Darlehen- oder Eigenkapitalmechanismen reichen.

In der EU-Politik stehen Mikrokredite ganz oben auf der Tagesordnung, da durch sie die Institute Mittel aus verschiedenen europäischen Quellen erhalten, wie z. B. dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Investitionsfonds, der Initiative für gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen (JEREMIE, ein aus dem Strukturfonds finanziertes Programm), dem Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und dem europäischen PROGRESS-Mikrofinanzierungsinstrument. Ziel dieser EU-Programme ist es, Finanzinstitute zur Vergabe von Mikrokrediten zu ermutigen. Andere Programme unterstützen die Mikrokreditgeber auch dabei, die Governance zu verbessern, Risiken abzuschwächen und die hohen administrativen Kosten, die mit dieser Kreditvergabe einhergehen, durch Garantien und technische Unterstützung teilweise zu kompensieren. Dazu zählt beispielsweise die Gemeinsame Aktion zur Förderung von Kleinstkreditinstituten in Europa (JASMINE), die hauptsächlich auf den Aufbau von Kapazitäten bei Nichtbank-Mikrokreditgebern ausgerichtet ist.

Auf nationaler und regionaler Ebene werden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Finanzierung von Mikrokrediten zu fördern und das Risiko mit den Mikrokreditgebern teilweise im Rahmen von Garantiesystemen zu teilen. Darüber hinaus werden öffentliche Programme, die einen direkten Zugang zu Mikrokreditgebern und -kreditnehmern schaffen, umgesetzt. In Ländern mit staatseigenen Banken zählen vor allem diese tendenziell zu den Hauptmikrokreditgebern.

### **3. BEAUFSICHTIGUNG DER MIKROKREDITTÄTIGKEITEN IN DER EU IM RAHMEN DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2006/48/EG**

#### **3.1. Ein großer Teil der Mikrokreditgeber ist von der Anwendung der Aufsichtsanforderungen nach der Richtlinie 2006/48/EG ausgenommen**

Die Vielfalt der von den Mikrokreditgebern genutzten Gesellschaftsformen spiegelt sich in der unterschiedlichen Form der Regulierungsrahmen wider, die auf diese Mikrokreditgeber in der EU angewandt werden. Generell müssen nur Mikrokreditgeber, die im Rahmen der EU-Bankrechtsvorschriften tätig sind, die Anforderungen aus der Richtlinie 2006/48/EG erfüllen. Um unter EU-Recht zu fallen, ist es ausschlaggebend, ob ein Institut Einlagen oder andere rückzahlbare

Gelder des Publikums entgegen nimmt und gleichzeitig Kredite für eigene Rechnung gewährt, so wie in der Definition eines Kreditinstituts in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2006/48/EG vorgeschrieben. Dies bedeutet, dass Mikrocreditgeber, die keine Einlagen entgegen nehmen, keine Bankzulassung einholen und die Aufsichtsanforderungen der Richtlinie 2006/48/EG nicht einhalten müssen, es sei denn, ein Mitgliedstaat verfolgt einen strengeren Ansatz und gestattet nur zugelassenen Instituten die Vergabe von Mikrokrediten.

In Fällen, in denen die Aufsichtsvorschriften für Banken zudem bis zu einem gewissen Grad durch die Richtlinie 2006/48/EG harmonisiert sind, unterscheidet sich der Regulierungsansatz für von Nichtbanken erbrachte Mikrokredite von einem Land zum anderen erheblich. In den meisten Mitgliedstaaten bestehen für diese Nichtbank-Mikrocreditgeber, die unter das allgemeine Gesellschaftsrecht fallen, keine spezifischen Regeln. Der spezifische Regulierungsrahmen für die Vergabe von Mikrokrediten kann aber auch im nationalen Recht festgeschrieben werden, wie z. B. in Italien.

Aus dieser Feststellung lässt sich zweierlei ableiten:

- Institute mit vergleichbaren Tätigkeiten unterliegen in der EU nicht denselben Regulierungsanforderungen und
- die Richtlinie 2006/48/EG kann nicht als so sanktionierend als unter Umständen erwartet angesehen werden, da ihr Anwendungsbereich begrenzt ist.

### **3.2. Mehrere Faktoren schwächen tendenziell die Auswirkung der Aufsichtsanforderungen nach Richtlinie 2006/48/EG auf Mikrocreditstätigkeiten ab, auch wenn sie einige Auflagen vorschreibt**

#### *3.2.1. Die Richtlinie 2006/48/EG trägt der spezifischen Wesensart des Mikrokredits nicht Rechnung*

Die spezifische Wesensart des Mikrokredits wird in den EU-Bankrechtsvorschriften nicht berücksichtigt. Die Mikrocreditvergabe wird als herkömmliche Darlehensstätigkeit angesehen und fällt in den Anwendungsbereich der auf Finanzierungen und die Darlehensvergabe anwendbaren Regeln. Das Gleiche gilt für die Richtlinie 2006/48/EG, die keinen Verweis auf spezifische Aufsichtsvorschriften für Mikrokredite enthält. Dies bedeutet, dass es weder eine Ausnahmegenehmigung gibt, die Banken die Ausnahme ihrer Mikrocreditstätigkeit von den Aufsichtsanforderungen gestattet, noch spezifische Regeln für die Abschwächung der Aufsichtsanforderungen im Vergleich zu den auf sonstige Banktätigkeiten anwendbaren Regeln.

#### *3.2.2. Zugang zu öffentlichen Garantiemechanismen versetzt Mikrocreditgeber in die Lage, das Niveau der Eigenmittel erheblich zu senken, die zur Unterlegung des Kreditrisikos gefordert werden, dem sie ausgesetzt sind*

Mikrokredite können mit einem hohen Kreditrisiko behaftet sein, d. h. dem Risiko des Ausfalls des Kreditnehmers vor Rückzahlung der nach dem Darlehensvertrag vorgesehenen Hauptsumme und der Zinsen, weil sich der Kreditnehmer eventuell überschuldet hat und die von Banken in der Regel geforderten Garantien nicht



existieren. Aufgrund einer Informationsasymmetrie kann dieses Kreditrisiko unterschätzt werden.

Der Richtlinie 2006/48/EG zufolge müssen Mikrokreditgeber, die Banken sind, Mindesteigenmittel zur Unterlegung dieses Kreditrisikos halten, um im Falle des Ausfalls der Kreditnehmer solvent zu bleiben. Dieser Richtlinie zufolge können die Bankinstitute das Mindesteigenkapital unter Zugrundelegung verschiedener Methoden mit einem unterschiedlichen Ausreifungsgrad berechnen, und zwar dem Standardansatz und dem auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB-Ansatz). Dem Standardansatz zufolge, der der einfachste und von mittelgroßen Banken am häufigsten verwendete Ansatz ist, wird das Mindestniveau der Eigenmittel nach der Risikobehaftung der Mikrokredite berechnet. Diese Risikobehaftung wird in Risikogewichten ausgedrückt (d. h. je risikobehafteter das Darlehen ist, desto höher das Risikogewicht). Dem Standardansatz zufolge erhalten Mikrokredite eine Gewichtung von 75 %<sup>4</sup> ab dem Moment, ab dem zwischen Mikrokrediten eine niedrige Korrelation gegeben ist<sup>5</sup>.

Banken sind gehalten, Kernkapital in Höhe von mindestens 4 % des risikogewichteten Betrags der Mikrokredite und ein Gesamtkapital von mindestens 8 % zu halten. Folglich hat das Mindesteigenkapital insgesamt 600 EUR zu betragen, wenn sich der Wert des Mikrokredits auf 10 000 EUR beläuft (oder 6 % des Darlehenswerts nach Abzug von 75 % Gewichtung). In den meisten Mitgliedstaaten haben die lokalen, regionalen oder nationalen öffentlichen Behörden Kreditgarantiesysteme eingeführt, die einen gewissen Teil des von den Mikrokreditgebern getragenen Risikos übernehmen. Diese Garantiesysteme legen in der Regel einen Höchstbetrag fest, der besichert werden kann, und zwar als absoluten Betrag und/ oder als Prozentsatz des ausgeliehenen Betrags (in der Regel von 60 % bis zu 80 % des Darlehens). Sowohl der Standardansatz als auch der IRB-Ansatz gestatten es den Banken, das Risikogewicht der Garantie dem besicherten Teil zuzuweisen (während das Risikogewicht des Mikrokreditnehmers dem unbesicherten Teil zuzuweisen bleibt). Da öffentliche Garantien oftmals ein Risikogewicht von 0 % oder 20 % haben, kann das Mindesteigenkapitalniveau, das Mikrokreditgeber in Form von Banken zur Unterlegung des Kreditrisikos zu halten haben, stark gemindert werden. Die bestehenden Eigenkapitalanforderungen scheinen die Mikrokreditvergabe folglich nicht zu sanktionieren, da das Niveau der Eigenmittel erheblich unter den 6 % des Darlehensbetrags liegen kann.

Eine allgemeine Anhebung der Eigenkapitalanforderungen und eine Verbesserung der Kapitalqualität sind Gegenstand der neuen Aufsichtsregeln, über die derzeit verhandelt wird ('CRD IV/CRR'), die die Richtlinie 2006/48/EG ab 2013 ersetzen sollen. Diese neuen Vorschriften, mit denen der Basel III-Rahmen in das europäische Bankenrecht übernommen wird, zielen auf die Stärkung des EU-Bankensektors und der Finanzstabilität ab. KMU haben sich indes besorgt über die Auswirkungen dieser

---

<sup>4</sup> Derzeit erhalten alle gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen ausstehende Forderungen, einschließlich Mikrokredite, das gleiche Gewicht, unabhängig von ihrer Größe, ihrer Wesensart (Kredit- oder Liquiditätsfazilität, persönliches Darlehen usw.) und Risikoprofil der Gegenpartei.

<sup>5</sup> Ein Mikrokredit-Portfolio sollte mit weniger Risiken behaftet sein als das gewichtete Durchschnittsrisiko der ihm zugrunde liegenden Mikrokredite, wenn eine hohe Zahl an Darlehen besteht und sich das Kreditrisiko dieser Darlehen nicht verschlechtert und am besten gleichzeitig.

neuen Regeln<sup>6</sup> auf die Darlehenskonditionen geäußert, was vor dem Hintergrund nur begrenzt verfügbarer Finanzierungsalternativen im Bankbereich zu sehen ist. Deshalb wird in den CRDIV/CRR-Vorschlag (Artikel 485 des CRR) eine Vorschrift aufgenommen, der zufolge die Europäische Kommission die Eigenkapitalanforderungen für ausstehende Forderungen an KMU drei Jahre nach dem Inkrafttreten der CRD IV/CRR überprüfen muss. In der Zwischenzeit beauftragte die Europäische Kommission im Juli 2011 die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Zweckmäßigkeit der auf KMU-Kredite angewandten Risikogewichte zu analysieren<sup>7</sup> und die Auswirkung (i) einer möglichen Senkung dieser Risikogewichte und (ii) eine eventuelle Anhebung von 1 Mio. EUR auf 5 Mio. EUR des Schwellenwerts zu bewerten, unter dem Ausleihungen an KMU von diesen Risikogewichten profitieren können.

In ihrem Bericht vom Oktober 2012 warnt die EBA vor einer dauernden Änderung der Risikogewichte oder des Schwellenwerts, sofern keine überzeugenden Fakten vorliegen, die ein Abweichen von der Baseler Vereinbarung rechtfertigen würden. Dennoch schlägt die EBA alternative Maßnahmen zur Vereinfachung der Darlehenskonditionen vor, wie (i) die Einführung einer zeitweiligen Ausnahme vom Kapitalerhaltungspuffer, (ii) die Minderung der Eigenkapitalanforderungen in wirtschaftlich schweren Zeiten oder (iii) die Einführung eines zeitweise unterstützenden Abschlags auf die Eigenkapitalanforderungen ohne Änderung der Risikogewichte. Ohne den Verhandlungen über den CRDIV/CRR-Vorschlag vorgreifen zu wollen, kämen die vorgeschlagenen Maßnahmen auch den Mikrokreditgebern zu Gute, da ein Mikrokredit wie ein Darlehen an KMU behandelt wird.

### *3.2.3. Die meisten Mikrokredite können von der Obergrenze für Großkredite ausgenommen werden, die das Konzentrationsrisiko eindämmen soll*

Angesichts des geringen Umfangs der Mikrokredite dürfte theoretisch der Wert eines Darlehens 25 % der regulären Eigenmittel von Mikrokreditgebern in Form von Banken (Obergrenze für Risikokonzentrationen) nicht übersteigen. Werden die Mikrokredite aber von derselben Gegenpartei garantiert, wie einer Regierung oder einer lokalen Behörde, könnte der Teil der garantierten Darlehen als eine Ausleihung gegenüber dem Garanten anstatt gegenüber dem Mikrokreditnehmer behandelt werden, was eine Überschreitung der Obergrenze von 25 % bewirken könnte. Allerdings kann die Ausleihung an den öffentlichen Garanten von der Anwendung der Obergrenze für Großkredite ausgenommen werden.

### *3.2.4. Die Richtlinienanforderungen auf dem Gebiet der Risikoverwaltung helfen den Mikrokreditgebern, die Banken sind, bei der Eindämmung ihrer Risiken*

Die Richtlinie 2006/48/EG schreibt vor, dass Mikrokreditgeber, die Banken sind, über ein umfassendes Risikomanagementverfahren verfügen, um sämtliche Risiken identifizieren, bewerten, überwachen und kontrollieren zu können. Derlei Anforderungen helfen den Mikrokreditgebern dabei, ihren internen Kontrollrahmen zu stärken und wirksame Risikomanagementfähigkeiten und –strategien zu

---

<sup>6</sup> Insbesondere die Einführung des sogenannten Kapitalerhaltungspuffers (2,5 % der risikogewichteten Aktiva zusätzlich zur derzeitigen 8 % -Eigenkapitalanforderung), die zwischen 2016 und 2019 erfolgen soll, macht Sorge.

<sup>7</sup> Die Risikogewichte wurden in dem CRD IV/CRR-Vorschlag nicht geändert.

entwickeln, die wiederum ihre Glaubwürdigkeit und Rentabilität stärken und gleichzeitig die Finanzstabilität des Mikrokreditsektors verbessern. Die Entwicklung effizienter interner Kontrollrahmen führt überdies dazu, dass Mikrokreditgeber in Form von Banken Kreditrisiken, Geldwäsche und Betrug durch Angestellte gegenüber weniger ausgesetzt sind.

3.2.5. *Richtlinie 2006/48/EG schreibt Mikrokreditgebern in Form von Banken vor, die Aufsichtsvorschriften zur Minderung des Liquiditätsrisikos einzuhalten*

Auf der Aktivseite kann es Mikrokreditgebern in Form von Banken unter Umständen an unbelasteten, hochqualitativen liquiden Vermögenswerten mangeln, die ihnen im Falle eines Liquiditätsengpasses helfen könnten, denn Mikrokredite sind oftmals illiquide und können nur schwer in liquide Instrumente umgewandelt werden (durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen oder Verbriefung). Auf der Passivseite können sich Institute, die Einlagen entgegen nehmen, unter Umständen dem Risiko massiver Abhebungen gegenüber sehen, insbesondere dann, wenn sie keinen Zugang zu stabilen Liquiditätsressourcen bei anderen Banken, öffentlichen oder internationalen Instituten haben.

Die Richtlinie 2006/48/EG sieht vor, dass Banken, also auch Mikrokreditgeber, über solide Liquiditätsmanagementstrategien, -politiken und -verfahren verfügen müssen, um das Liquiditätsrisiko jeden Tag zu messen, zu überwachen und zu kontrollieren. Auch müssen sie Kontingenzpläne für die Handhabung von Liquiditätsproblemen nachweisen.

3.2.6. *Die Richtlinie 2006/48/EG kann hohe Verwaltungslasten verursachen, die die Attraktivität des Mikrokredits als Bankgeschäft verringern, aber gleichzeitig das Vertrauen der Finanzanleger in die Mikrokreditgeber stärken*

Die Anwendung der in der Richtlinie 2006/48/EG festgeschriebenen Aufsichtsanforderungen kann sich sowohl für die Aufsichtsbehörden wie für die Mikrokreditgeber in Form von Banken als unverhältnismäßig kostspielig erweisen, vor allem wenn letzterer kein ernsthaftes Risiko für das gesamte Banken- und Zahlungssystem darstellt. Je kleiner die Mikrokreditgeber in Form von Banken sind, desto höher können die Kosten aus der Anwendung der Aufsichtsanforderungen ausfallen (prozentual an den Gesamtvermögenswerten gemessen). Dies kann die Rentabilität der Mikrokreditvergabe negativ beeinflussen und sie als Bankgeschäft weniger attraktiv machen. Einige Aufsichtsanforderungen aber, vor allem jene, die die Rechnungslegung, den Risikobewertungsprozess und die angemessene Eigenkapitalausstattung betreffen, können an die kleinere Größe und die geringere Komplexität dieser Institute angepasst werden, was ihre Verwaltungslast erleichtern hilft.

Auch wenn Mikrokreditinstitute keine bedeutende systematische Auswirkung auf die Finanzstabilität zeitigen, kann der Ausfall eines dieser Institute die Glaubwürdigkeit der anderen Mikrokreditgeber in Form von Banken beeinträchtigen. Die Einschränkung der Ausfallwahrscheinlichkeit der betroffenen Institute durch die Richtlinie sollte deshalb begrüßt werden. Überdies können die Aufsichtsanforderungen für Banken das Vertrauen der Finanzanleger in Mikrokreditgeber als sichere Anlageform stärken. Ein derartiges Vertrauen kann wiederum den Mikrokreditgebern helfen, langfristige Mittel anzuziehen, um so

großflächiger agieren und ihren Kunden ein breites Spektrum an Dienstleistungen anbieten zu können.

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Europäische Kommission erkennt die Notwendigkeit an, die Mikrokreditvergabe und die Entwicklung von Mikrokreditgebern zu fördern. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Europäische Kommission auf diesem Gebiet sehr aktiv ist, vor allem im Rahmen der Initiativen JEREMIE and JASMINE und des 2010 lancierten europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments. Durch eine verstärkte Vergabe von Mikrokrediten sollen die Arbeitslosigkeit junger Menschen verringert und ihnen dabei geholfen werden, ihr eigenes Unternehmen zu starten oder auszubauen.

In diesem Zusammenhang vertreten weder die Europäische Kommission noch eine Reihe nationaler öffentlicher Behörden die Auffassung, dass die in der Richtlinie 2006/48/EG festgeschriebenen Aufsichtsanforderungen die Entwicklung der Mikrokreditvergabe behindern. Wie bereits zuvor in diesem Bericht erwähnt, scheinen diese Aufsichtsregeln den Mikrokredit in der EU nicht in dem Maße zu sanktionieren, wie dies erwartet wurde, so dass sie nicht unbedingt auf die Besonderheiten der Mikrokreditvergabe zugeschnitten werden müssen. Zudem führt der Mikrokredit eine Reihe von Akteuren zusammen, die nicht den gleichen Gesetzen oder Regeln unterliegen. Auch wird er in den verschiedenen Mitgliedstaaten je nach vorhandenem politischen Rahmen und Rechtsvorschriften sehr unterschiedlich gehandhabt. In Anbetracht dieser heterogenen Situation und einer nicht vorhandenen konsistenten und gemeinsam verwendeten Definition des Mikrokredits muss jede Maßnahme, die auf eine Änderung des Aufsichts- und Regulierungsrahmens abzielt, vorher sorgfältig überlegt werden, um zu gewährleisten, dass die Mikrokreditvergabe auch tatsächlich gefördert wird.

Auch könnte argumentiert werden, dass es keiner Aufsichtsreform bedarf, wenn man davon ausgeht, dass die Entwicklung der Mikrokreditvergabe vor allem durch nicht die Aufsicht betreffende Faktoren vorangetrieben wird. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Aufsichtsvorschriften nicht auf die Entwicklung einer derartigen Kreditvergabe auswirken. Vielmehr spielen die Aufsichtsfaktoren beim Ausbau des Mikrokredits keine wesentliche Rolle, so dass sich Aufsichtsreformen erübrigen. Im Mittelpunkt von Reformen könnte eher eine Reihe von Bereichen stehen, die nicht die Aufsicht betreffen. Eine Möglichkeit zur Förderung des Angebots von Mikrokrediten wäre beispielsweise die Schaffung eines günstigeren allgemeinen Umfelds für auf den Mikrokredit spezialisierte Institute, um ihnen den Zugang zu Finanzressourcen zu erleichtern. Diese Entwicklung könnte durch ein breiteres Angebot an Darlehensgarantien gefördert werden, um so die Zusammenarbeit zwischen Banken und Nichtbanken und mehr Finanztransparenz zu fördern.

In diesem Zusammenhang könnte die Entwicklung von Verhaltenskodizes für die freiwillige Anwendung, wie z. B. jene, die die Mikrokreditindustrie selbst in den vergangenen Jahren oder die Europäische Kommission<sup>8</sup> unlängst herausgegeben

---

<sup>8</sup> Im Oktober 2011 hat die Europäische Kommission einen umfassenden Europäischen Verhaltenskodex für die Vergabe von Mikrokrediten herausgegeben, der gemeinsam von den Mikrokreditgebern, Banken

haben, dazu beitragen, den Mikrokreditgebern, die sie einhalten, mehr Anerkennung und Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Eine Überprüfung des Rahmens für den Verbraucherschutz bei Mikrokrediten, der nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/48/EG fällt, sowie positive Verbesserungen können sich ebenfalls günstig auf die Vergabe von Mikrokrediten auswirken.

Schließlich könnte eine verstärkte Beachtung des institutionellen Rahmens für die selbständige Erwerbstätigkeit und Mikrounternehmen auch ihre Erfolgchancen erhöhen und den Mikrokredit rentabler machen. Darüber hinaus könnten ebenfalls Maßnahmen zur Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungssysteme oder für den reibungslosen Übergang von Arbeitslosigkeit bzw. Abhängigkeit von sozialer Unterstützung in die selbständige Erwerbstätigkeit gefördert werden.

---

und Einrichtungen, die sie auf nationaler und europäischer Ebene vertreten, den Regulierungsbehörden, wissenschaftlichen Kreisen und Ratingagenturen entwickelt wurde.