

Jürgen Gros

Zeit für Fitness-Check der Bankenregulierung gekommen

Die Corona-Krise hat manches infrage gestellt. Vieles, woran man sich über Jahre gewöhnt hatte, funktioniert nicht mehr. In der Krise zeigt sich, was sich bewährt und wo Nachbesserungsbedarf besteht. Das gilt auch für die Bankenregulierung. Seit der Finanzkrise vor mehr als zehn Jahren haben die gesetzlichen und aufsichtlichen Vorgaben die Banken in ihren Handlungsmöglichkeiten immer mehr eingeengt. In den vergangenen Wochen mussten Gesetzgeber und Auf-

Funktion gegenüber der Realwirtschaft beschneiden.

Im ersten Schritt sollte dazu ein Runder Tisch zwischen Vertretern der Politik, Aufsicht und Banken durchgeführt werden, der durch einen „Fitness Check“ der regulatorischen Vorgaben ergänzt wird. Eine Evaluierung wurde zwar auf der deutschen Ebene bereits im vergangenen Jahr im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durchgeführt (soge-

Volumina in Folge der Corona-Krise wird der Backstop in den kommenden Monaten und Jahren das Eigenkapital der Banken zusätzlich belasten.

Das schmälert die Kapazitäten der Institute zur Kreditvergabe und verstärkt den Anreiz, eine schnelle Abwicklung und Sicherheitenverwertung statt einer Sanierung des Kreditnehmers zu verfolgen. Um diese Effekte zu verhindern, sollte der Backstop verhältnismäßig gestaltet werden. Ein Backstop für Institute, die insgesamt ein geringes Risikoprofil aufweisen (NPL-Quote < 3 Prozent), ist nicht zielführend. Diese Banken sollten daher vom Backstop befreit werden.

„Im Licht der Corona-Krise müssen die Erkenntnisse der Evaluierung neu bewertet werden.“

seher die Schnürung des Regulierungskorsetts krisengetrieben im Schnellverfahren lockern. Denn ansonsten könnten die Banken aufgrund der ihnen in den letzten Jahren angelegten regulatorischen Fesseln nicht das ausfüllen und leisten, wozu sie da sind: Privatleute und Unternehmen flexibel und individuell beraten, mit Liquidität und Finanzprodukten versorgen.

Das zeigt: In der Bankenregulierung ist die Zeit zu einer Generalrevision gekommen. Denn eine Regulierung von Kreditinstituten muss so praxistauglich sein, dass sie auch Ausnahmesituationen gewachsen ist – ohne ständigen Änderungsbedarf. Wenn die Corona-Krise einmal überwunden sein wird, kann es kein schlichtes Zurück geben. Jetzt ist es an der Zeit, Lehren zu ziehen und zu überprüfen, was sich in der Regulierung bewährt hat und wo sie Banken ohne größeren Nutzen einengt und damit in ihrer dienenden

nannte SAFE-Studie¹⁾). Im Licht der Corona-Krise müssen die Erkenntnisse dieser Studie allerdings Neubewertet werden. Erste Beispiele, wo coronabedingt Lehren gezogen und Bankenregulierung ganz umfassend auf ihre Praxistauglichkeit untersucht werden sollten, gibt dieses Papier.

Kreditvergabe an Realwirtschaft nachhaltig unterstützen

Negative Auswirkungen durch NPL-Backstop vermeiden: Strenge regulatorische Vorgaben erschweren die Sanierungsbegleitung der Banken für notleidende Kreditnehmer in der Corona-Krise. Denn seit Anfang 2019 müssen Banken für neue notleidende Forderungen (NPL) eine verstärkte Risikovorsorge vornehmen, selbst wenn sie diese mit Sicherheiten belegt haben oder diese wertberichtigt sind („NPL-Backstop“). Mit steigenden NPL-

Mehr Proportionalität ist nötig

Stärkere Proportionalität bei aufsichtlichen Vorgaben im Kreditgeschäft: Als Reaktion auf die Corona-Krise hat die Aufsicht einen flexiblen Umgang mit den aufsichtlichen Vorgaben zu notleidenden und gestundeten Krediten angekündigt. Das ist gut, denn die Krise hat gezeigt, dass Banken im Kreditgeschäft mehr Spielraum brauchen, um die Unternehmen unbürokratisch zu unterstützen. Falsch wäre es, wenn die aufsichtlichen Vorgaben auf Grund neuer europäischer Standards zukünftig wieder verschärft würden.

Genau das droht mit den EBA Leitlinien zu notleidenden und gestundeten Forderungen (EBA/GL/2018/06) sowie ergänzend dazu den EBA Leitlinien zur Kreditvergabe und -überwachung (EBA/CP/2019/04), die von den EU-Aufseher

vorgelegt wurden und in Deutschland noch umgesetzt werden sollen. Die Regelungen sind zu komplex für das kleinteilige Kreditgeschäft in Deutschland. Es ist zu befürchten, dass die Leitlinien die Kreditversorgung hierzulande empfindlich einschränken. Bevor diese umgesetzt werden, sollte die BaFin daher deren Proportionalität prüfen und Anpassungen vornehmen.

Erleichterung bei Sanierungskrediten: Die gesetzgeberischen Erleichterungen bei der Sanierungskreditvergabe, insbesondere die Eingrenzung Anfechtungsmöglichkeiten im Covid-19-Gesetz, erhöhen langfristig die Bereitschaft der Banken, sich an der Sanierung in der Krise befindlicher Unternehmen zu beteiligen. Denn durch die Neuregelungen können Banken auch während der Corona-Krise betroffenen Unternehmen Kredite gewähren, ohne dass sie befürchten müssen, dass andere Gläubiger später die Rückzahlung dieser Kredite anfechten könnten. Dies wäre auch nach der Corona-Krise gesamtwirtschaftlich sinnvoll, sodass eine – zumindest eingeschränkte – Beibehaltung dieser Neuregelungen wünschenswert wäre. Das vom deutschen Gesetzgeber beschlossene Covid-19-Gesetz sieht eigentlich vor, das die Regelungen schon zum 30. September 2020 enden.

Kreditvergabe nicht mit Nachhaltigkeits-erwägungen vermischen: In der Corona-Krise hat sich gezeigt, dass eine schnelle und unbürokratische Kreditvergabe an Unternehmen unerlässlich ist. Neue Anforderungen an die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Kreditvergabe, zum Beispiel durch eine Anwendung der EU-Taxonomie-Verordnung auf das Kreditgeschäft wie sie von der EU-Kommission in den Überlegungen für eine erneute Sustainable Finance Strategie momentan erwogen wird, könnten die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen deutlich bürokratischer und langwieriger gestalten. Von einer Anwendung der Nachhaltigkeitsvorgaben auf die Kreditvergabe sollte daher abgesehen werden.

Finale Basel-III-Vorgaben anpassen, um Kreditvergabe zu stützen: Der EU-Kom-

mission erwägt die Umsetzung der finalen Basel-III-Standards in Europa zunächst aufschieben, um die Ressourcen der Banken in der Corona-Krise nicht zu beanspruchen. Die Regeln, die ursprünglich im Januar 2022 in Kraft treten sollten, sind nach den Vorgaben des Baseler Ausschusses nun erst zum Januar 2023 umzusetzen. Der Aufschub ist richtig, um die Bewältigung der Krise zu erleichtern. Wichtiger ist allerdings, dass die Regeln so umgesetzt werden, dass sie die Kreditvergabe an die Realwirtschaft nachhaltig unterstützen und die Gegebenheit der europäischen Wirtschaft beachten.

Klarstellung in der Capital Requirements Regulation

Das heißt konkret: KMU-Faktor und bestehende Mengengeschäftsregelungen („weiches Granularitätskriterium“) beibehalten, keine Due-Diligence für externe Unternehmensratings, stabile Risikogewichte für langfristige Unternehmensbeteiligungen. Möglichkeiten für eine Anpassung ergeben sich durch die Vorlage des europäischen Umsetzungsgesetzes durch die EU-Kommission beziehungsweise in den anschließenden Beratungen der europäischen Gesetzgeber.

Staatliche Hilfskredite bei Eigenkapitalunterlegung berücksichtigen: Als Reaktion auf die Corona-Krise wurde die staatliche Haftung für Förderkredite ausgeweitet. Obwohl sich dadurch das Risiko für die Bank reduziert, können die Haftungsfreistellungen nicht mildernd bei der aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalunterlegung der Förderkredite angerechnet werden. Die Förderkreditvergabe im Zuge der Corona-Programme belastet somit langfristig die Eigenmittel der Banken. Kapital, das für zusätzliche Kredite vergeben werden könnte, wird über die gesamte Darlehensdauer gebunden. Um die Kreditvergabe zu unterstützen, sollte die staatliche Haftungsfreistellung bei Förderkrediten daher im EU-Bankaufsichtsrecht (Artikel 213 i.V.m. Artikel 215 Abs. 2 Capital Requirements Regulation (CRR)) als vollwertige Garantie anerkannt werden. Auch sind Kredite mit hundertprozentiger Haftungsfreistellung dauerhaft



Dr. Jürgen Gros



Präsident, Genossenschaftsverband Bayern e.V., München

Die Corona-Krise habe viele infrage gestellt. Laut dem Autor zeige sich nun, was sich bewährt habe und wo Nachbesserungen nötig seien. Vor allem in der Frage der Bankenregulierung sieht Gros einen Bedarf der Nachjustierung. Als ersten Schritt dafür fordert er einen Runden Tisch zwischen Vertretern der Politik, der Bankenaufsicht und den Banken. Gros führt in dem Beitrag auch eine ganze Reihe konkrete Vorschläge für Verbesserungen in der Regulierung auf. So fordert er unter anderem eine Befreiung vom NPL-Backstop für Institute mit einer NPL-Quote von unter drei Prozent. Zudem schlägt er vor, die finalen Basel-III-Vorgaben anzupassen, um die Kreditvergabe zu stützen, Wertpapiergeschäfte zu entbürokratisieren und die nationalen Besonderheiten im Meldewesen zu berücksichtigen. Doch das ist nur eine kleine Auswahl. Gros liefert eine lange Liste an Verbesserungsvorschlägen, die eine Basis für einen solchen Runden Tisch sein könnten. (Red.)

bei der Berechnung der Verschuldungsquote (LR) auszunehmen. Hierzu sollte eine Klarstellung in der CRR, beispielweise im Zuge der Umsetzung der Basel-III-Finalisierung in Europa, erfolgen.

Regulatorische Anforderung an Kundenbedürfnisse anpassen

Wertpapiergeschäft entbürokratisieren: Die Lockerungen der strengen Informations- und Dokumentationspflichten während

der Corona-Krise haben sich bewährt, weil sie eine schnelle und vereinfachte Beratung und Orderabwicklung in Krisenzeiten ermöglichte. Die Vorschriften sollten daher dauerhaft entbürokratisiert werden. So könnte die Pflicht zur Auf-

zeichnung telefonischer Wertpapierdienstleistungen (siehe § 83 Abs. 3 WpHG) auf Wunsch des Kunden ausgesetzt werden. Zudem wäre es hilfreich, Erleichterungen auch bei der Zusendung von ex-ante Kosteninformationen und Produktinformationen (zum Beispiel KID, PIB) zu schaffen oder den Kunden zumindest den Verzicht darauf zu ermöglichen. Einschlägige Erleichterung der Regeln hat das BMF im Rahmen der laufenden Überarbeitung der MiFID II auf EU-Ebene ohnehin vorgeschlagen. Diese müssen jetzt rasch in den gesetzlichen Rahmenbedingungen umgesetzt werden.

„Eine Lockerungsklausel für Stressphasen sollte künftig fest im Aufsichtsrecht verankert werden.“

zeichnung telefonischer Wertpapierdienstleistungen (siehe § 83 Abs. 3 WpHG) auf Wunsch des Kunden ausgesetzt werden. Zudem wäre es hilfreich, Erleichterungen auch bei der Zusendung von ex-ante Kosteninformationen und Produktinformationen (zum Beispiel KID, PIB) zu schaffen oder den Kunden zumindest den Verzicht darauf zu ermöglichen. Einschlägige Erleichterung der Regeln hat das BMF im Rahmen der laufenden Überarbeitung der MiFID II auf EU-Ebene ohnehin vorgeschlagen. Diese müssen jetzt rasch in den gesetzlichen Rahmenbedingungen umgesetzt werden.

Vereinfachungen im Fernabsatzgeschäft

Erleichterungen bei Bankgeschäften außerhalb der Filiale: Aufgrund der Ausgangssperren in der Corona-Krise hat der Abschluss von Bankgeschäften, die digital und per Telefon durchgeführt werden („Fernabsatz“), nochmals zugelegt. Dabei stoßen Banken aber auf regulatorische Hürden, die eine unkomplizierte Bearbeitung verhindern. Um Bankgeschäfte außerhalb der Filiale zu erleichtern, sollte der Abschluss von Verbraucherdarlehensverträgen zukünftig nicht mehr in Schriftform, sondern auch in Textform möglich sein. Zusätzliche Informationspflichten im Fernabsatzgeschäft sollten reduziert oder ganz abgeschafft werden. Verbraucher werden durch den gesetzlich garantierten Widerruf sowie die unabhängig vom Vertriebsweg geltenden Pflichtinformationen, insbesondere bei Verbraucherkrediten oder Wertpapiergeschäften geschützt.

Ressourcen richtig einsetzen: In der Corona-Krise hat die Aufsicht die strenge Tren-

nung zwischen Bankmitarbeitern im Markt und in der Marktfolge gelockert. Diese Regelung hat sich bewährt. In der Krise konnten die Institute ihre Mitarbeiter so nach Bedarf und verstärkt in der Kundenberatung einsetzen. Eine Locke-

Bankenregulierung langfristig verhältnismäßiger gestalten

Offenlegungspflichten verhältnismäßig gestalten: Um Banken zu entlasten, hat die Aufsicht den Instituten eine höhere zeitliche Flexibilität bei der Abgabe der Offenlegungsberichte eingeräumt. Der Fristaufschub ist eine spürbare Entlastung für Banken. Für kleine und nicht komplexe Institute, die nicht kapitalmarktorientiert sind, sollte der Gesetzge-

ber die Offenlegungsberichte jedoch grundsätzlich hinterfragen. Bei diesen Instituten gibt es keine Investoren, die einen Offenlegungsbericht zur Kontrolle des Instituts benötigen. Eine Befreiung der Institute von diesen Berichten wäre daher angezeigt. Möglichkeit hierzu bietet die Überarbeitung der CRR.

Erleichterungen beim aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) umsetzen: Die Aufsicht hat in der Corona-Krise bestimmte Kapitalpuffer für Banken ausgesetzt, um zusätzliches Kapital für die Kreditvergabe freizusetzen. Auch die Eigenmittelzielkennziffer, die eine Erwartungshaltung der Aufsicht

wiedergibt, wurde ausgesetzt. Die Ermittlung dieses Puffers erfolgt im Zuge des LSI-Stresstest und geht für die Institute mit einem massiven administrativen Aufwand einher. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, kleine und nicht komplexe Institute, die bereits gut kapitalisiert sind, von dem Stresstest und der darauf aufbauenden Eigenmittelzielkennziffer auszunehmen.

Meldepflichten lockern: Um in den Banken zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung der Corona-Krise freizusetzen, haben Aufsichtsbehörden die Fristen für Meldungen gelockert. Die umfassenden und regelmäßigen Meldepflichten sind insbesondere für kleinere Banken ein deutlicher administrativer Aufwand, der nicht im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn der Aufsicht steht. Die Meldehäufigkeit und -intensität sollte daher für kleine, nicht komplexe Institute gelockert werden. So könnten beispielweise Meldungen halbjährlich oder jährlich anstatt quartalsweise erfolgen (zum Beispiel FINREP, COREP) oder ganz entfallen (zum Beispiel Asset Encumbrance, Millionenkreditmeldung). Zudem sollte die Reduktion von Meldekosten für kleine, nicht komplexe Banken deutlich ambitionierter ausfallen, als die bisher vom EU-Gesetz-

„Ziel muss ein einfaches und übersichtliches Meldewesen sein.“

geber vorgesehenen 10 bis 20 Prozent. Ziel muss ein einfaches und übersichtliches Meldewesen sein.

CRR korrigieren

Berücksichtigung nationaler Besonderheiten im Meldewesen: Die Aufsicht hat in der Corona-Krise die Regeln für Ein-Anleger-Spezialfonds gelockert, die von weniger bedeutenden Kreditinstituten gehalten werden. Damit können die im Sondervermögen des Fonds befindlichen hochliquiden Aktiva bei der Liquiditätsquote (LCR) angerechnet werden – unabhängig davon, ob der Fonds ausschließlich in hoch-



liquide Aktiva investiert ist. Das ist angemessen, denn einzelne Anteile an einem Ein-Anleger-Spezialfonds können durch Rückgabe kurzfristig liquidiert werden und tragen damit zur Liquiditätsabsicherung der Institute bei.

Trotzdem war eine Berücksichtigung der Ein-Anleger-Fonds bei der LCR bislang von der deutschen Aufsicht mit Verweis auf EU-Vorgaben abgelehnt worden. Bei diesen Vorgaben handelt es sich um europäische Regelungen (Art. 416 Abs. 6 CRR beziehungsweise Art. 15 LCR-VO), bei deren Ausgestaltung die deutsche Besonderheit der Ein-Anleger-Spezialfonds

Reaktion auf die Corona-Krise ihren Freibetragsfaktor von 25 auf 30 erhöht. Damit wird auch die derzeit dringend benötigte Kreditvergabe an die Realwirtschaft unterstützt.

Ausnahme für kleine nicht-komplexe Banken

Erleichterung bei Sanierungs- und Abwicklungsplanung: Die EU-Abwicklungsbehörde hat operative Erleichterungen im Zuge der Corona-Krise bei der Abwicklungs- und Sanierungsplanung umgesetzt. Die EU-Abwicklungsregeln richten

freit werden, mit der sich Institute an den Abwicklungskosten von Großbanken beteiligen müssen.

Umstellung auf elektronische Einreichung von Anzeigen nach § 24 KWG: Die Einreichung von Anzeigen nach § 24 KWG (zum Beispiel zur Bestellung oder Ausscheiden eines Geschäftsleiters) erfolgt derzeit regelmäßig in dreifacher, papierhafter Originalausfertigung über den zuständigen Prüfungsverband. Eine elektronische Einreichung war bislang nur bei Beteiligungsanzeigen erlaubt (§§ 7, 8 AnzV). Im Zuge der Corona-Krise hat die BaFin zudem für alle Anzeigen mit Bezug zu Aufsichtsräten (Bestellung, Ausscheiden, Nebentätigkeiten) eine elektronische Einreichung zugelassen. Mit der fortschreitenden Digitalisierung erscheint es angemessen, dass die BaFin nunmehr durch eine Änderung der AnzV die elektronische Einreichung bei allen Anzeigen nach § 24 KWG – an die Behörden sowie den zuständigen Prüfungsverband – zulässt und ein Verfahren bereitstellt, das die elektronische Einreichung auch ohne Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur (QES) ermöglicht.

„Die EU-Abwicklungsregeln richten sich an große Institute.“

nicht berücksichtigt wurde. Das sollte nun in der CRR korrigiert werden.

Mehr Zeit für die Umsetzung neuer Vorgaben: In der Corona-Krise wurden die Fristen zur Umsetzung neuer bankaufsichtlicher Vorgaben verlängert. Die Verlängerung war ein wichtiger Schritt, um Banken kurzfristig zu entlasten. Denn oftmals sind neue Gesetzesvorschriften, Rundschreiben, Allgemeinverfügungen sofort anzuwenden oder haben nur geringe Umsetzungsfristen. Im Anschluss an die Krise sollten Aufsicht und Gesetzgeber den Banken grundsätzlich mehr Zeit für die Umsetzung gewähren. Das würde die Institute deutlich entlasten und Ressourcen für die Kreditbearbeitung und Kundenbetreuung freisetzen.

Erhöhung der strafzinsfreien Geldanlagen für Banken: Die Corona-Krise belastet Banken doppelt. Einerseits wird durch die expansiven geldpolitischen Maßnahmen die Niedrigzinsphase dauerhaft zementiert, andererseits sorgen die wirtschaftlichen Effekte für Wertberichtigungen bei Krediten und Anlagen. Um den Kostendruck von den Banken zu nehmen, sollte die Europäische Zentralbank daher ihren Freibetrag für Negativzinsen erhöhen. Die Schweizer Notenbank SNB ist mit gutem Beispiel vorangegangen und hat als

sich an große Institute, für die ein geordnetes Verfahren von Bedeutung für die Finanzstabilität ist. Auch kleine Institute und deren Sicherungseinrichtungen müssen den Regeln Folge leisten, selbst wenn diese nicht nach EU-Recht, sondern nach nationalen Insolvenzvorschriften abgewickelt würden. Dauerhaft wäre daher zu prüfen, ob kleine, nicht-komplexe Institute komplett von diesen Regelungen ausgenommen werden können. Mindestens sollten jedoch kleine und nicht-komplexe Banken von der Bankenabgabe be-

Fußnote

1) Prof. Rainer Haselmann, Prof. Dr. Jan Krahen, Prof. Dr. Mark Wahrenburg; Forschungsvorhaben fe 5/17: „Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise“; SAFE Policy Report No.1; März 2019



Finden Sie jetzt bei uns online aktuelle Studien rund um das Kreditwesen.

WWW.KREDITWESEN.DE/RESEARCH

Ihr Anspruch ist Expertenwissen.
Unserer auch!

Bleiben Sie mit aktuellen Studien zu spannenden Themen immer nah am Markt.