

Zeitschrift für das gesamte
REDITWESEN

78. Jahrgang · 1. Mai 2025

9-2025

**Digitaler
Sonderdruck**

Pflichtblatt der Frankfurter Wertpapierbörse
Fritz Knapp Verlag · ISSN 0341-4019

Regulatorik und Bankenaufsicht

Bankenregulierung auf den Prüfstand!
Jens Tolckmitt

Jens Tolckmitt

Bankenregulierung auf den Prüfstand!

Die neue Bundesregierung, die in diesen Tagen ihre Arbeit aufnimmt, sieht sich großen Herausforderungen gegenüber. Sie muss wichtige Reformen auf den Weg bringen, die teilweise seit Jahrzehnten vernachlässigt worden sind. Es geht um nicht weniger als die Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands und seines „Geschäftsmodells“ – und das in einer Zeit, in der die hausgemachten Versäumnisse von massiven globalen Umbrüchen begleitet werden, sei es durch die Verschiebung der wirtschaftlichen Gravitationspunkte in andere Regionen der Welt oder in Form der geopolitischen Verwerfungen und der Auflösung von Allianzen, die seit dem 2. Weltkrieg Bestand hatten. Dies wird nur gelingen, wenn Innovationsblockaden aufgebrochen werden und Wachstum stimuliert wird. Dazu gehören unabdingbar auch Antworten auf gesellschaftspolitisch so brisante Themen wie den fehlenden bezahlbaren Wohnraum oder die immer dringlichere nachhaltige Transformation.

Die dafür benötigten Mittel kann der Staat bei Weitem nicht alleine aufbringen – auch wenn die jüngste Grundgesetzanpassung hier Spielraum gibt. Privates Kapital ist der Schlüssel. Und hier kommt die Kreditwirtschaft ins Spiel.

Bestandsaufnahme aktueller Regulierung erforderlich

Kreditinstitute sind in der Lage, Finanzierungsmittel in großen Volumina zur Verfügung zu stellen oder Lösungen über die Kapitalmärkte zu arrangieren. Dazu müssen sie aber auch befähigt werden. Doch die seit nun fast 17 Jahren er-

folgende einseitige Dauerregulierung beschränkt zunehmend ihre Möglichkeiten, die Realwirtschaft bestmöglich mit Finanzierungsmitteln zu versorgen.

Um es deutlich zu sagen: Die Pfandbriefbanken sind Freunde einer guten und funktionierenden, weil zielorientierten Regulierung – mit Betonung auf „gut“, „funktionierend“ und „zielorientiert“. Die Verschärfungen des regulatorischen Rahmens nach der Finanzkrise waren richtig und haben im Ergebnis zu einer hohen Resilienz der Institute geführt. Die Kapital- und Liquiditätsausstattung der europäischen Kreditwirtschaft ist heute komfortabel, der Sektor ist stabil, wie sich in den zahlreichen Krisen der vergangenen Jahre wiederholt bewiesen hat. Das behauptet nicht nur die Industrie selbst, auch Aufsicht und Politik erkennen diese Resilienz ausdrücklich an, auch öffentlich.

Nur leider weigern sie sich, die offensichtlichen Schlussfolgerungen aus dieser Analyse zu ziehen. Eine kritische, ergebnisoffene Bestandsaufnahme der aktuellen Regulierung ist überfällig, gerade in dem für die Finanzierung der Modernisierung und des Wachstums sowie der nachhaltigen Transformation der Wirtschaft so zentralen Bankensektor. Doch statt dies in Angriff zu nehmen, wird munter weiter reguliert. Bereits heute wissen wir, dass die Eigenkapitalanforderungen bis 2032 weiter massiv steigen werden – und dabei teilweise wirklich problematische Anreize setzen. Eine unvoreingenommene Analyse tut not. Denn ohne die volle Finanzierungsleistung der Banken wird es nicht gehen.

Europa hat Basel III inzwischen umgesetzt – in einer in einigen wichtigen Aspekten angepassten Form, aber insgesamt doch sehr nah am Wortlaut der Baseler Vereinbarung. Mit dieser Vorgehensweise steht Europa weltweit weitgehend allein. Großbritannien hat die Umsetzung mittlerweile zweimal verschoben, der Inhalt der dortigen Umsetzung ist offen. Kanada hat den Output-Floor auf niedrigerem Niveau als von Basel gefordert eingefroren. Und in den USA zeigen klare Aussagen der neuen Administration, was sich längst abgezeichnet hat – dass man keineswegs an eine Eins-zu-eins-Umsetzung der Vorgaben aus Basel denkt.

Basel III verhindert Level Playing Field

Das langjährig gepflegte Mantra eines einheitlichen globalen Aufsichtsstandards ist damit, so wünschenswert es sein mag, leider hinfällig. Doch anstatt die eigene Umsetzung vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand zu stellen, wird in Brüssel die zugrunde liegende Argumentation verändert, um die erfolgte Vollumsetzung inhaltlich zu rechtfertigen und so zu retten. Das aber birgt Gefahren. Denn es stellt nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kreditwirtschaft infrage. Es setzt auch völlig falsche Anreize und leistet einer weiteren Verlagerung von Bankgeschäft (das aus gutem Grund in Banken angesiedelt und dort effektiv reguliert ist) in weniger regulierte Bereiche des Finanzsektors Vorschub.

Und schließlich wird ganz allgemein das Grundproblem nicht behoben, dass

manche unsachgemäß hohen Risikogewichte – etwa für Development-Finanzierungen im Immobilienbereich in Höhe von 150 Prozent (und damit genauso hoch wie bei ausgefallenen Krediten) – den politisch definierten Zielen, hier: der Schaffung bezahlbaren Wohnraums oder der nachhaltigen Sanierung des Gebäudebestands in kürzester Zeit, geradezu eklatant entgegenstehen.

Neukalibrierung der makroprudenziellen Instrumente

Ganz ähnlich verhält es sich mit den von der BaFin vor einigen Jahren verhängten makroprudenziellen Puffern – namentlich dem Antizyklischen Kapitalpuffer (CCyB) in Höhe von 0,75 Prozent und dem sektorspezifischen Systemrisikopuffer (sSyRB) für Wohnimmobilien in Höhe von 2 Prozent. Zumindest letzterer war bereits zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens sachlich nur schwer zu rechtfertigen. Seither sind auch die letzten Argumente der Aufsicht für seine Beibehaltung – ein dynamisches Kredit- und Preiswachstum bei Wohnimmobilien – lange obsolet geworden.

Dennoch gilt der Puffer unverändert. Handlungsleitend muss aber sein: Eine regulatorische Maßnahme, deren Sachgrund entfallen ist, ist abzuschaffen, zumal, wenn sie so breit belastend wirkt wie dieser Puffer. Diesem Grundgedanken folgt die Aufsicht bislang nicht: Statt den Puffer abzuschaffen, verändert sie auch hier die zugrunde liegende Argumentation – getreu dem Motto: Mehr Eigenkapital ist besser als weniger Eigenkapital. Nachvollziehbares Verwaltungshandeln sieht anders aus. Und nebenbei steht auch das Festhalten an diesem Puffer politisch definierten Zielen wie der Schaffung bezahlbaren Wohnraums im Weg.

Positiv ist da, dass der deutsche Gesetzgeber sich (vorerst) entschieden hat, das bestehende makroprudenzielle Instrumentarium in Deutschland nicht um weitere einkommensbezogene Instrumente wie Debt-to-Income Ratio oder Debt-Service-to-Income Ratio zu erweitern. Internatio-

nale Institutionen wie ESRB oder EZB hatten deren Einführung gefordert, weil diese Instrumente in den meisten anderen nationalen Immobilienmärkten Europas existieren. Allerdings: Was aus der stratosphärischen Flughöhe dieser Institutionen sinnvoll erscheinen mag, ist es noch lange nicht, wenn man sich einmal auf die unterschiedlichen Spezifika einzelner nationaler Märkte einlässt.

In der Folge der zu späten und dann unweigerlich zu schnellen Zinswende der EZB ist der deutsche Wohnimmobilienmarkt weitgehend stabil geblieben. Häuslebauer haben wegen der für Deutschland typischen langfristigen Zinsbindung keine steigenden Belastungen aus ihren Darlehen zu befürchten. Das ist bereits in Deutschland benachbarten Immobilienmärkten grundsätzlich anders. Was anders ist, muss auch anders behandelt werden.

Genauso zu verhindern wie die nationalen einkommensbezogenen Instrumente ist schließlich auf europäischer Ebene im Rahmen der geplanten Überarbeitung und Harmonisierung des makroprudenziellen Rahmenwerks der EU das in den Blick genommene „positiv-neutrale Niveau“ des CCyB. Damit ist nichts anderes gemeint, als dass der CCyB künftig immer einen positiven Wert haben soll, auch wenn sein Einsatz gar nicht erforderlich ist.

EU-Sustainable-Finance-Regulierung neu ausrichten

Aus Sicht der Kreditwirtschaft bedeutet das schlicht eine weitere allgemeine Erhöhung ohnehin schon sehr hoher geschäftsspezifischer Eigenkapitalanforderungen, die die Finanzierungstätigkeit der Banken weiter belasten wird. Sollte man sich von dieser Idee dennoch nicht verabschieden wollen, muss zumindest sichergestellt sein, dass sie eigenkapitalneutral ausgestaltet wird, sich also die regulatorische Eigenkapitalanforderung der Institute insgesamt hierdurch nicht weiter erhöht.

Nicht minder dringlich ist schließlich eine Überprüfung der leider völlig aus dem



Foto: vdp

Jens Tolckmitt



Hauptgeschäftsführer, Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp), Berlin

Überambitioniert und Detailversessen. Widersprüchlich und formalistisch. Und schlicht zu viel. CRR, CRD, IRRBB, CSRRB, CSRD, ICAAP, ITS, RTS, GRA, SREP ... an dieser willkürlichen und unvollständigen Aufzählung wird ersichtlich, wie viele neue Regeln sich Standardsetzer und Regulatoren in den vergangenen Jahren ausgedacht haben. Das kritisiert der Autor dieses Beitrags ausdrücklich und spricht von 17 Jahren einseitiger Dauerregulierung. Er fordert ein Regulierungsmoratorium und eine kritische, ergebnisoffene Bestandsaufnahme der aktuellen Regulierung, gerade in dem für die Finanzierung der Modernisierung und des Wachstums sowie der nachhaltigen Transformation der Wirtschaft so zentralen Bankensektor. Denn an dessen dominanter Rolle in Europa werde sich trotz aller Bemühungen, Finanzierungsquellen zu diversifizieren und insbesondere den Kapitalmarkt stärker in Anspruch zu nehmen, mittelfristig nichts ändern. Stattdessen halten die europäischen Regulatoren aber an einer stringenter Umsetzung der Basel-III-Vorschriften fest, während es in vielen anderen Ländern zu einer Verschiebung kommt. Stattdessen erhöhen makroprudenzielle Puffer und die Taxonomie die Eigenkapitalanforderungen weiter und schränken damit Handlungsspielräume der Kreditwirtschaft ein. Bekenntnisse für eine Überarbeitung des Regulierungsrahmens und mehr Proportionalität gibt es viele – nur müssen den Worten aus Sicht der Kreditwirtschaft allmählich Taten folgen. (Red.)

Ruder gelaufenen europäischen Sustainable-Finance-Regulierung. Gut fünf Jahre nach Verkündung des sogenann-

ten „European Green Deal“ als europäischem „Man-on-the-Moon-Moment“ muss man nüchtern konstatieren, dass das Projekt im Dickicht der seither geschaffenen Regulierung feststeckt. Dass diese Regulierung überambitioniert, überkomplex, zu kleinteilig und teilweise in sich widersprüchlich ist, hat inzwischen auch die EU-Kommission erkannt und sich für die kommenden Jahre eine Überarbeitung vorgenommen.

Das ist gut und ausdrücklich unterstützenswert – denn das Ziel einer nachhaltigen Transformation der Volkswirtschaft und auch des Gebäudebestands wird von der Breite der Bevölkerung und Wirtschaft voll unterstützt. Der bislang politisch gewählte Weg zu diesem Ziel hingegen nicht. Nun kommt es darauf an, eine Reform engagiert und umfassend in Angriff zu nehmen – nicht nur in der EU-Kommission, sondern in allen im Gesetzgebungsprozess relevanten europäischen Institutionen. Und nebenbei auch in den Aufsichtsbehörden wie der EZB, die die gesetzlichen Vorgaben bisweilen etwas übereifrig und sehr weitreichend in ihrer Aufsichtspraxis umsetzen.

Ansatzpunkte, um den bestehenden Regulierungsrahmen praxistauglich zu machen, ohne das Nachhaltigkeitsziel selbst infrage zu stellen, gibt es zahlreich. Von übergreifender Bedeutung ist dabei sicherlich erstens, den gesamten Regelungsrahmen auf das Ziel der „Transiti-

on“, also den Prozess hin zu einer umfassenden Nachhaltigkeit, auszurichten, anstatt (wie bislang) nur den wünschenswerten Endzustand zu definieren. Die nachhaltige Transformation verlangt unweigerlich ein schrittweises Vorgehen, sie braucht Zeit. Und auch eine Bewegung auf das Nachhaltigkeitsziel hin muss incentiviert werden, nicht nur die Erreichung des Endzustands.

Zweitens muss alles darangesetzt werden, Widersprüche zwischen unterschiedlichen Regulierungsvorhaben innerhalb ein und desselben Regulierungsprogramms aufzulösen. Ein Beispiel: Im Gebäudesektor orientiert sich die EU-Taxonomie heute ausschließlich am sogenannten „Best-in-class“-Ansatz. Taxonomiekonform sind demnach nur Gebäude, die den höchsten Nachhaltigkeitsstandards entsprechen. Demgegenüber stellt die Energy Performance of Buildings Richtive (EPBD) der EU mit ihrem „Worst-first“-Ansatz die am wenigsten nachhaltigen Gebäude in den Fokus. Richtig wäre, den EPBD-Ansatz auch auf die Taxonomie zu erstrecken.

Drittens sind zahlreiche Regeln überambitioniert und detailversessen. Niemandem ist erklärbar, weshalb ein an sich grünes und sehr energieeffizientes Gebäude deshalb nicht taxonomiekonform sein soll, weil zu viel Wasser pro Stunde durch die Sanitäreanlagen läuft. Genau das ist aber aktuell der Fall, wobei dann

auch noch unterschiedliche Wassermengen für unterschiedliche Sanitäreanlagen definiert werden. Es wäre sinnvoll, die hierfür relevanten Do-No-Significant-Harm-Kriterien (DNSH) von verpflichtenden Kriterien zu reinen Beobachtungskriterien zu machen. Jenseits der mangelnden Messbarkeit vieler geforderter Daten würde dies überhaupt erst möglich machen, einen gewissen Teil des Gebäudebestands für taxonomiekonform zu erklären und so zum Beispiel über europäische Green Bonds zu finanzieren, die bislang ebenfalls aufgrund zu hoher Anforderungen ein Schattendasein fristen.

Die Liste der Beispiele ließe sich nahezu beliebig fortsetzen. Wichtig ist, dass eine Regulierungsreform nun engagiert angegangen wird. Dies muss die neue Bundesregierung auch in Brüssel mit Nachdruck einfordern. Deutschland und Europa können es sich aufgrund der zahlreichen Herausforderungen, denen wir uns heute gegenübersehen, nicht leisten, auf einen maximal leistungsfähigen Bankensektor zu verzichten. An dessen dominanter Rolle in Europa wird sich trotz aller Bemühungen, Finanzierungsquellen zu diversifizieren und insbesondere den Kapitalmarkt stärker in Anspruch zu nehmen, mittelfristig nichts ändern. Die Kreditwirtschaft steht bereit, diese Aufgabe anzunehmen. Man muss sie aber – wie gesagt – auch lassen. 