



Bayerischer Bankenverband



Sparkassenverband
Bayern

Neustart der Wirtschaft unterstützen – Bankenregulierung fit machen

Die Corona-Krise hat manches infrage gestellt. Das gilt auch für die Bankenregulierung. Seit der Finanzkrise vor mehr als zehn Jahren haben die gesetzlichen und aufsichtlichen Vorgaben die Kreditinstitute in ihrer Fähigkeit zur Finanzierung der Realwirtschaft immer mehr eingeengt. Damit Banken und Sparkassen Unternehmen individuell beraten sowie umgehend mit Liquidität und Finanzprodukten versorgen können, haben Gesetzgeber und Aufseher die Schnürung des Regulierungskorsetts im Schnellverfahren gelockert.

Die Krisensituation zeigt: In der Bankenregulierung ist die Zeit für eine Überprüfung gekommen. Denn eine Regulierung muss so praxistauglich sein, dass sie auch Ausnahmesituationen gewachsen ist – ohne vorherigen Änderungsbedarf. Aus der Corona-Krise sollte man daher jetzt Lehren ziehen und überprüfen, was sich in der Regulierung bewährt hat, welche ad-hoc getroffenen Krisenmaßnahmen dauerhaft fortgeführt werden sollten und auf welche Regelungen verzichtet werden kann. Um dem Finanzierungsbedarf der Realwirtschaft während und nach der Corona-Krise dauerhaft gerecht zu werden, braucht es einen regulatorischen Rahmen, der dies zulässt. Folgende Leitplanken dienen als Orientierung:

- Finanzierung der Realwirtschaft sicherstellen: Keine Beeinträchtigung der finanzwirtschaftlichen Aufgaben von Kreditinstituten durch Verwässerung der risikoorientierten Geschäftspolitik mit politisch gewünschten weiteren Steuerungsimpulsen.
- Proportionalität in der Regulierung stärken: Kleine und mittlere Kreditinstitute bei bürokratischen Melde-, Offenlegungs- und Berichtspflichten entlasten.
- Deutsches Goldplating vermeiden und praxisnahe Umsetzung ermöglichen: Kreditwirtschaft in Praxischecks vor Einführung neuer regulatorischer Vorgaben einbinden, realwirtschaftliche Konsequenzen berücksichtigen und ausreichende Umsetzungsfristen bieten.

Im ersten Schritt sollte nach dem Vorbild der EU-Kommission ein Runder Tisch zwischen Vertretern der Politik, Aufsicht und Kreditinstituten durchgeführt werden, der durch einen „Fitness Check“ der regulatorischen Vorgaben ergänzt wird. Beispiele zeigen, wo Corona-bedingt Lehren gezogen und Bankenregulierung ganz umfassend auf ihre Praxistauglichkeit untersucht werden sollte.

Zu den Forderungen im Detail

Finanzierung der Realwirtschaft sicherstellen

- **Negative Auswirkungen durch NPL-Backstop vermeiden:** Strenge regulatorische Vorgaben erschweren die Sanierungsbegleitung der Banken für notleidende Kreditnehmer in der Corona-Krise. Für nach dem 25.04.2019 **neu gewährte Kredite, die notleidend werden**, müssen Banken eine **verstärkte Risikovorsorge** vornehmen, selbst wenn sie diese mit Sicherheiten belegt haben oder diese wertberichtigt sind („NPL-Backstop“). Mit steigenden NPL-Volumina infolge 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 < 5%**), ist **nicht zielführend**. Diese Banken sollten daher vom Backstop befreit werden. (zuständig: EU-Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)
- **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 möglichst unbürokratisch zu unterstützen. Falsch wäre es, wenn die aufsichtlichen Vorgaben aufgrund neuer europäischer Standards zukünftig wieder ohne Berücksichtigung der Proportionalität 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-Aufsichtern vorgelegt wurden und in Deutschland noch umgesetzt werden sollen. Zwar hat die BaFin inzwischen angekündigt, dass die Umsetzung der EBA-Leitlinien zur Kreditgewährung und -überwachung aufgeschoben wird, das grundlegende Problem besteht aber weiterhin: Die Regelungen sind zu komplex für das kleinteilige Kreditgeschäft in Deutschland. Es ist zu befürchten, dass die Leitlinien die Kreditversorgung hierzulande empfindlich einschränken. Unter dem Gesichtspunkt der Corona-Krise sollten die EU-Leitlinien noch einmal auf ihre Proportionalität überprüft und ggf. angepasst werden. (zuständig: EBA, BaFin)
- **Erleichterung bei Sanierungskrediten:** Die gesetzgeberischen Erleichterungen bei der Sanierungskreditvergabe, insbesondere die **Eingrenzung der Anfechtungsmöglichkeiten** im COVID-19-Gesetz, erhöhen die Bereitschaft der Banken,

sich an der Sanierung in der Krise befindlicher Unternehmen zu beteiligen. Denn durch diese zeitlich befristete Neuregelung 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. Das COVID-19-Gesetz sieht eigentlich vor, dass die Regelungen schon zum 30. September 2020 enden. Hieran anknüpfend schlagen wir vor, dass auch zukünftig die **Anfechtungsmöglichkeiten gesetzlich eingeschränkt** werden, wenn Sanierungskredite auf Basis eines tragfähigen Sanierungskonzeptes ausgegeben werden. (zuständig: Deutscher Gesetzgeber)

- **Finale Basel III-Vorgaben anpassen, um Kreditvergabe zu stützen:** Die EU-Kommission erwägt die **Umsetzung** der finalen Basel III-Standards in Europa zunächst **aufzuschieben**, 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 Gegebenheiten der europäischen Wirtschaft beachten. D.h. konkret: **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 bzw. in den anschließenden Beratungen der europäischen Gesetzgeber. (zuständig: EU-Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)
- **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 wird über die gesamte Darlehensdauer gebunden und steht somit nicht für zusätzliche Kredite zur Verfügung. Um die Kreditvergabe zu unterstützen, **sollte die staatliche Haftungsfreistellung bei Förderkrediten daher im EU-Bankaufsichtsrecht** (Artikel 213 i. V. m. Artikel 215 Abs. 2 CRR) **als vollwertige Garantie anerkannt werden.** Auch sind Kredite mit hundertprozentiger Haftungsfreistellung dauerhaft bei der Berechnung der Verschuldungsquote (LR) auszunehmen. Gleiches gilt für die Berechnung der Bankenabgabe: haftungsfreigestellte Kredite sollten ausgenommen werden. Hierzu sollte eine Klarstellung in der CRR, beispielweise

im Zuge der Umsetzung der Basel III-Finalisierung in Europa, erfolgen. (zuständig: EU-Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)

Proportionalität in der Regulierung stärken

- **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 Gesetzgeber die **Offenlegungsberichte jedoch grundsätzlich hinterfragen**. Bei diesen Instituten gibt es keine Investoren, die einen Offenlegungsbericht benötigen. Eine Befreiung der Institute von diesen Berichten wäre daher angezeigt. Möglichkeit hierzu bietet die Überarbeitung der CRR. (zuständig: EU-Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)
- **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. Sie wird im Zuge des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (SREP) festgelegt, aus dem auch die Erkenntnisse der Stresstestübungen eingehen. Der SREP-Prozess geht für die Institute mit einem massiven administrativen Aufwand einher. Gleichzeitig ist die Festlegung der Pufferanforderungen für die Banken bei den weiteren Risiken nicht transparent. Die Unsicherheit der Institute bei der Kapitalplanung, die durch die Corona-Krise entsteht, wird dadurch zusätzlich verschärft. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, inwieweit der SREP-Prozess insbesondere für kleine und nicht komplexe Institute, transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden kann. (zuständig: EU-Gesetzgeber, EBA, EZB)
- **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 quartalweise erfolgen (z.B. FINREP, COREP; AnaCredit) oder ganz entfallen (zum Beispiel Asset Encumbrance, Millionenkreditmeldung). Zudem sollte die Reduktion von Meldekos-

ten für kleine, nicht-komplexe Banken deutlich ambitionierter ausfallen als die bisher vom EU-Gesetzgeber vorgesehenen zehn bis 20 Prozent. Zusätzliche nationale Meldepflichten, zum Beispiel die von der BaFin geplanten Anzeigen im Zuge der „Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement“, sind hierbei kontraproduktiv. Ziel muss ein einfaches und übersichtliches Meldewesen sein. (zuständig: EU-Gesetzgeber, EBA)

- **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 hochliquide 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 bzw. Art. 15 LCR-VO), bei deren Ausgestaltung die deutsche Besonderheit der Ein-Anleger-Spezialfonds nicht berücksichtigt wurde. Das sollte nun in der CRR korrigiert werden. (zuständig: EU-Gesetzgeber)

Deutsches Goldplating vermeiden und praxisnahe Umsetzung ermöglichen

- **Wertpapiergeschäft über Internet und Telefon entbürokratisieren:** Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die Vorgaben zum Wertpapiergeschäft zu bürokratisch sind. Insbesondere in Krisenzeiten hat das die Beratung und Abwicklung von Wertpapiergeschäften über Internet und Telefon erschwert bzw. stark eingeschränkt. Die Vorschriften sollten daher dauerhaft entbürokratisiert werden. So könnte die Pflicht zur **Aufzeichnung** 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** (z.B. KID, PIB) zu schaffen oder den Kunden zumindest den Verzicht darauf zu ermöglichen. Eine **Ausnahme von Aktien und einfacher Anleihen** aus den strengen Zielmarktbestimmungen der MiFID, würde zudem die Beratung und Anlage dieser Produkte erleichtern. 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. (zuständig: EU-Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)

- **Erleichterungen bei Bankgeschäften außerhalb der Filiale:** Aufgrund der Ausgangssperren in der Corona-Krise hat der Abschluss von Bankgeschäften, die digital und per Telefon getätigt werden („Fernabsatz“), zugenommen. 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. (zuständig bei Fernabsatz: EU-Gesetzgeber; bei Schriftformerfordernis: Deutscher Gesetzgeber, Bundesjustizministerium)
- **Ressourcen richtig einsetzen:** In der Corona-Krise hat die Aufsicht die strenge **Trennung** zwischen Bankmitarbeitern im **Markt und in der Marktfolge** gelockert. Diese Regelung hat sich bewährt. In der Krise konnten die Institute ihre Mitarbeiter nach Bedarf einteilen und verstärkt in der Kundenberatung einsetzen. Eine **Lockerklausel für Stressphasen – eventuell verbunden mit einer Meldung an die BaFin** – sollte künftig fest im Aufsichtsrecht verankert werden, um auf einen geänderten Kundenbedarf reagieren zu können. (zuständig: Deutscher Gesetzgeber, Bundesfinanzministerium)
- **Umstellung auf elektronische Einreichung von Anzeigen nach § 24 KWG:** Die Einreichung von Anzeigen nach § 24 KWG (z.B. 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. (zuständig: BaFin)
- **Nationales Goldplating vermeiden:** Bei der Umsetzung europäischer Vorschriften gehen der deutsche Gesetzgeber und die Aufsicht oftmals über das von der EU geforderte Maß hinaus. Dieses Goldplating belastet die deutsche Kreditwirtschaft und schwächt die Möglichkeiten zur Kreditvergabe. Jüngstes Beispiel hierfür ist der

Referentenentwurf für ein Risikoreduzierungs-gesetz, der zahlreiche Vorgaben enthält, die nicht im EU-Bankenpaket begründet sind. Beispiele sind neue Anzeigepflichten bei der Bestellung von Geschäftsführern oder striktere Vorgaben an die Eigenkapitalpuffer. Um Goldplating zu vermeiden, sollten **europäische Vorschriften noch konsequenter als bisher nur 1:1 durch den nationalen Gesetzgeber umgesetzt** werden. Das Risikoreduzierungs-gesetz sollte sich auf die Umsetzung des EU-Bankenpakets beschränken. (zuständig: Bundesfinanzministerium)

- **Umsetzung neuer Vorgaben praxistauglich gestalten:** 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 kurze Umsetzungsfristen. Im Anschluss an die Krise **sollten Aufsicht und Gesetzgeber den Banken grundsätzlich mehr Zeit für die Umsetzung – insbesondere bei technisch aufwendigen Anforderungen – gewähren**. Das würde die Institute deutlich entlasten und Ressourcen für die Kreditbearbeitung und Kundenbetreuung freisetzen. **Praxischecks mit den Betroffenen**, bei denen neue Vorgaben vor der Umsetzung getestet werden, können zudem helfen, den zeitlichen und administrativen Aufwand neuer Maßnahmen seriös abzuschätzen. Die vielfach durchgeführten Folgen- und Kostenabschätzungen werden diesem Anspruch nicht gerecht. Praxischecks sollten daher standardmäßig in jedes Gesetzgebungsverfahren integriert werden.(zuständig: Deutscher Gesetzgeber)

München, im Juli 2020



Dr. Eberhard Sasse
Präsident

Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern



Dr. Manfred Gößl
Hauptgeschäftsführer



Dipl.-Ing. Franz Xaver Peteranderl
Präsident

Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Handwerkskammern



Dr. Frank Hüpers
Hauptgeschäftsführer



Dr. Marcus Lingel
Vorstand

Bayerischer Bankenverband e. V.



Silke Wolf
Geschäftsführerin



Dr. Jürgen Gros
Präsident

Genossenschaftsverband Bayern e. V.



Dr. Alexander Büchel
Mitglied des Vorstands



Dr. Ulrich Netzer
Präsident

Sparkassenverband Bayern



Roland Schmutz
Vizepräsident