

Positionspapier

Überprüfung des aufsichtlichen Rahmenwerkes durch die Europäische Kommission

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Christina Wehmeier

Telefon: +49 30 20225-5336

Telefax: +49 30 20225-5325

E-Mail: christina.wehmeier@dsgv.de

Berlin, 1. März 2024

Federführer:

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin

Telefon: +49 30 20225-0

Telefax: +49 30 20225-250

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Mit der europäischen Umsetzung von Basel III wurde ein Schlusspunkt unter die regulatorischen Initiativen nach der Finanzmarktkrise 2008 gesetzt. Schon vor Erstanwendung der neuen Kapitalvorschriften hat das gestärkte und verschärfte Regelwerk entscheidend dazu beigetragen, dass europäische Institute hohe Risikopuffer gebildet haben. Banken und Sparkassen in der EU weisen mit einer durchschnittlichen Gesamtkapitalquote von fast 20 % deutlich höhere Werte auf als ihre Wettbewerber in den USA (ca. 16 %) und im Rest der Welt (ca. 17,5 %).¹

In den Marktturbulenzen des Frühjahrs 2023 hat der Bankensektor in der EU seine Resilienz eindrücklich unter Beweis gestellt. Kreditwirtschaft und Regelsetzer haben das europäische Bankensystem gemeinsam auf kritische Situationen vorbereitet - ein umfassender Regulierungsrahmen vermeidet Fehlentwicklungen.

Mit einer solchen Sicherheit im Rücken sollte nun der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Bankensektors wieder mehr Beachtung geschenkt werden. Vor dem Hintergrund der immensen wirtschaftlichen Herausforderungen sollte ein effizienter Regulierungsrahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bankensektors das regulatorische Leitmotiv der kommenden Jahre sein. Um den Umbau der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität, digitaler Zukunft und größerer Widerstandsfähigkeit gegen äußere Krisen zu meistern, sind finanzielle Mittel in einem bislang ungekannten Ausmaß notwendig. Die Transformation der europäischen Wirtschaft braucht Banken und Sparkassen, die in ihrer ureigensten Funktion effizient Kapital für die Entwicklung der Wirtschaft zur Verfügung stellen. Immer mehr – teils bürokratische - Regulierungsanforderungen unterstützen diesen Aufbruch nicht.

Zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, dass ein gut entwickelter Finanzsektor mit leistungsfähigen Banken und Sparkassen den wirtschaftlichen Wandel fördert und zu einem hohen Wirtschaftswachstum beiträgt. Ein leistungsfähiger Finanzsektor ist daher eine entscheidende Quelle für Wohlstand in Europa – insbesondere in der Zukunft.

Im derzeitigen Umfeld können Kreditinstitute diese Funktion nur begrenzt erfüllen. Die Leistungsfähigkeit der europäischen Institute ist seit der Finanzkrise gesunken. Zudem steigt gerade für kleinere Institute der Konsolidierungsdruck. Die Anzahl der deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken ist in den letzten 20 Jahren um rund 40 % gesunken.

Ein Grund für diese Entwicklungen sind die stark gestiegenen Regulierungskosten. In den vergangenen 15 Jahren ist ein Regulierungssystem für Banken und Sparkassen entstanden, das in vielen Bereichen neue, oft kaum zu bewältigende Pflichten schafft, die aber nicht oder kaum zu mehr Stabilität beitragen oder diese durch Widersprüche und Inkonsistenzen zum Teil sogar schwächen.

¹ C.f. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.en.html>; https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/banking_research/QuarterlyTrends2023Q3.pdf?sc_lang=en&hash=92327C93E8F7CE420AFD46882D00354B; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d554.pdf>; Risk Assessment Report, European Banking Authority, Dec. 2023, p. 61

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir nachdrücklich, dass der EU-Kommission in Art. 518c CRR der Auftrag erteilt wurde, das aufsichtliche Regelwerk umfassend zu evaluieren. Aus unserer Sicht sollte diese Überprüfung dazu genutzt werden, das Regulierungssystem auf seine Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und Wettbewerbsnachteile für europäische Banken zu beseitigen. Dabei möchten wir gerne Unterstützung leisten.

Die Überprüfung sollte insbesondere folgende Ziele verfolgen:

Risiken sollten nicht mehrfach erfasst werden. Bestimmten Risiken wird durch unterschiedliche Regelungen Rechnung getragen. Dies führt dazu, dass ein und dasselbe Risiko mehrfach mit Eigenkapital unterlegt werden muss („Double Counting“). Hierdurch steigen die Kosten der Institute, ohne dass das Finanzsystem stabiler würde. Mehrfachunterlegungen verringern die Profitabilität der Institute, schwächen deren Leistungsfähigkeit und wirken sich damit letztlich sogar negativ auf die Finanzstabilität aus. Beispiele für derartige Mehrfachunterlegungen sehen wir in Regelungen, die den Veränderungen der Risiken im Konjunkturverlauf Rechnung tragen sollen, sowie den unterschiedlichen Kapitalanforderungen für das Modellrisiko oder zur Erfassung des zusätzlichen Risikos, das sich aus der Größe von Instituten ergibt.

Auch Redundanzen müssen abgebaut werden. Als Redundanzen interpretieren wir Kapitalanforderungen und -zuschläge für dasselbe Risiko, die nebeneinanderstehen. Da sie nicht summiert werden, kommt es zwar nicht zu einem Double Counting, dennoch stellen sie eine eigentlich vermeidbare Komplexität dar und können mit unterschiedlichen Steuerungsimpulsen einhergehen. Redundante Vorgaben sind schlichtweg überflüssig und können ohne Verlust von Finanzstabilität entfallen. Beispielhaft sei hier der NPL-Backstop erwähnt, der zusätzlich zu den Kapitalanforderungen für das Kreditrisiko Abzüge erfordert, wenn die Rechnungslegung nicht den starren vorgegebenen aufsichtsrechtlichen Erwartungen folgt.

Inkonsistenzen sind zu vermeiden. Hierunter verstehen wir Anforderungen, die nicht zueinanderpassen oder sich sogar widersprechen. Auch sie stellen eine vermeidbare Komplexität dar. Solche Inkonsistenzen ergeben sich unseres Erachtens u.a. aus dem Zusammenspiel von Sanierungsplanung, den Kapitalempfehlungen im Rahmen der zweiten Säule (P2G) sowie den Kapitalpuffern.

Insgesamt belasten die Schwächen des Regulierungssystems die Profitabilität der Banken und Sparkassen. Eine fehlende Effizienzprüfung vor Implementierung von neuen und theoretisch zunächst nachvollziehbaren Vorgaben wirken sich nachteilig auf die Profitabilität der Banken aus. Im Nachgang sorgt dieses Vorgehen für erhebliche Anpassungskosten. Diese Auswirkungen betreffen dabei neben den Instituten selbst auch die Aufseher. Letztere beschäftigen sich im Zweifel mit den Vorgaben im „Klein, Klein“, was den Fokus von den tatsächlichen Risiken ablenken kann. Auch Investoren greifen die regulatorischen Unsicherheiten und Unklarheiten auf, was sich in zusätzlichen Risikoauflagen widerspiegelt.

Die Geeignetheit des Regulierungsrahmens im Hinblick auf die unterschiedlichen Größen und Geschäftsmodelle der Institute muss untersucht werden: Der Regulierungsrahmen (Säulen I, II und III) ist, wie bereits erwähnt, über die letzten 20 Jahre hinweg deutlich komplexer geworden und schießt mitunter über das Ziel hinaus. Die damit einhergehenden Belastungen schlagen sich u.a. in steigenden regulatorischen Kosten nieder, die sich insbesondere bei kleineren und mittleren Instituten bzw. Instituten mit einfachen Geschäftsmodellen (z.B. regional tätige Kreditinstitute mit niedrigem Risikoprofil) überproportional auswirken. Aus diesem Grund sollte ergebnisoffen überprüft werden, in welcher Weise sich das bestehende Rahmenwerk weiterentwickeln lässt. Im Ergebnis müssen alle Kreditinstitute mit Regeln arbeiten, die zu Ihrem Risikoprofil und Geschäftsmodell passen und sowohl ihre Leistungsfähigkeit stärken als auch die Finanzstabilität sicherstellen.

Der Auftrag zur Überprüfung des bankaufsichtlichen Regelwerks sollte unseres Erachtens von der EU-Kommission mit Nachdruck verfolgt sowie mit Blick auf die Leistungsfähigkeit von Kreditinstituten und Aufsichtsbehörden angegangen werden. Das Regulierungssystem würde damit insgesamt effizienter, könnte somit nicht zuletzt die Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken und damit letztlich zu einem höheren Grad an Finanzstabilität führen.