

„Simpler“ oder „sachgerechter“?

Fünf-Punkte-Plan für eine effektivere und effizientere Bankenregulierung – Plädoyer für einen sorgfältigen Diskussionsprozess

Mit Blick auf den Bürokratieabbau zeichnet sich ein Umbruch in der europäischen Bankenregulierung ab. Zu Recht beklagt die Deutsche Kreditwirtschaft, dass die Vorgaben zu komplex und zum Teil inkonsistent sind. Doch eine vorschnelle und unüberlegte Reform könnte die Finanzstabilität gefährden.

Von Professor Dr. Stephan Paul

Börsen-Zeitung, 3.2.2026

Noch vor nicht allzu langer Zeit schien ein Umbruch in der europäischen Bankenregulierung kaum vorstellbar, doch hat der „Bürokratieabbau“ auch bei den Vorgaben für die Kreditwirtschaft Hochkonjunktur. Finanzaufsicht BaFin und Bundesbank haben im Sommer mit ihren Vorschlägen zur Einrichtung eines „Kleinbankenregimes“ einen ersten Anstoß gegeben, dem Mitte November die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) mit einem weit umfassenden Strategiepapier folgte. Unter der Überschrift „Simpler. Stärker. Zukunftsfähiger“ werden „Impulse für eine effizientere und wettbewerbsfähigere Regulierung“ gegeben, unter denen das Kleinbankenregime eine von acht Kernempfehlungen ist. Die Autoren des Papiers streben nicht weniger als ein Paradigmenwechsel an.

Zutreffende Diagnose

Die Diagnose der DK ist zutreffend und wird in der Wissenschaft geteilt: Über Jahrzehnte ist ein überkomplexes, an vielen Stellen inkonsistentes und intransparentes Regelungsgeflecht entstanden, das für die Beaufsichtigten – speziell bei kleineren Häusern – zu hohen Regulierungslasten führt und auch von den Aufsehern personell kaum noch bewältigt werden kann. Normen ohne theoretisches Fundament und empirische Basis wurden vielfach als Ad-hoc-Reaktionen auf Krisen eingeführt. Die Forderung, die Regeln wieder auf einen sachgerechten Kern zu konzentrieren und diesen prinzipienorientiert auszugestalten, findet daher breite Zustimmung.

Doch nun droht beim „Rückbau“ der Vorschriften ohne klaren konzeptionellen Rahmen ein Vorgehen, das genau jene Fehler wiederholt, die zuvor kritisiert wurden. Die DK möchte zwar „Regulierung neu denken“, hält aber einen „vollständigen Neustart“ für „politisch kaum durchsetzbar“ und postuliert daher als „zentrales Ziel ... eine höhere Regulierungseffizienz“. Dafür werden „konkrete Ansatzpunkte mit dem größten Potenzial für Kostenreduktionen und operative Entlastungen“ im bestehenden Rahmen benannt. Dieses gewünschte Mehr an Effizienz wird sich jedoch nicht ohne eine Klärung konzeptioneller Fragen der Effektivität der Regulierung erreichen lassen. Und erst das Zusammenspiel beider Dimensionen ermöglicht eine sachgerechte Form der Proportionalität.

Langwieriger Prozess

Da die meisten Vorschläge ohnehin nicht mit einem nationalen Federstrich umgesetzt, sondern auf europäischer Ebene in einem vermutlich langwierigen Prozess abgestimmt werden müssen, sollte man sich Zeit für die Entwicklung dieses konzeptionellen Rahmens nehmen und sich nicht mit Stückwerk zufriedengeben. Ein solches Konzept für eine „zukunftsfähigere“ Regulierung erfordert Festlegungen in fünf Punkten:

1. Künftige Bedeutung der drei unterschiedlichen Regulierungsformate: Das derzeitige Regelwerk enthält mit den drei Baseler Säulen sehr unterschiedliche Regulierungsdesigns. So finden sich in der ersten Säule quantitative Eigenkapital- und Liquiditätsnormen – eindeutige Rechenregeln, die leicht überprüfbar und anhand derer Banken gut miteinander vergleichbar sind.

Sie sind jedoch weitgehend starr und dadurch im Einzelfall nicht passgenau. Die qualitativen Vorschriften der zweiten Säule sind sehr allgemein, eher vage formuliert und bedürfen insofern der Konkretisierung sowie Interpretation im Einzelfall. Sie lassen den Beaufsichtigten weite Handlungsräume, den Aufsichtsinstanzen spiegelbildlich weite diskretionäre Beurteilungsspielräume. Die Publizitätsvorschriften der dritten Säule sollen zu mehr Transparenz über die Risiken der Institute führen und damit eine stärkere Marktdisziplinierung ermöglichen.

Die Vorschläge der DK für Säule 1 (Zusammenfassung verschiedener Elemente der Eigenkapitalanforderungen und auch

Abschaffung des über die Zuschläge für einzelne systemrelevante Banken hinausgehenden „Systemrisikopuffers“) können überzeugen, nicht jedoch ihre Impulse zu den beiden anderen Formaten.

Klare Trennung gefordert

In Säule 2 beklagt die DK, dass die Darstellung der internen Steuerung im Prozess zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit (Internal Capital Adequacy Assessment Process, kurz: ICAAP) vielfach „nur für die Aufsicht“ erfolge. Diese muss den ICAAP im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process/SREP) beurteilen. Vor diesem Hintergrund plädiert der säulenübergreifende Verband für eine „klare Trennung“ zwischen dem ICAAP als internem Steuerungsinstrument der Banken, für den diese entsprechend die Verantwortung zu tragen hätten, und der Ermittlung von Eigenmittelanforderungen aufgrund eigener Berechnungen der Aufsicht im Rahmen des SREP.

Die DK schlägt außerdem vor, dass EZB und nationale Behörden die Abweichungen zwischen den Ergebnissen in ICAAP und SREP sowie deren Treiber veröffentlichen und im Zeitablauf darstellen. Auf diese Weise könnten sich neben Instituten und Aufsicht z. B. auch andere Marktteilnehmer und die Politik einen qualifizierten Überblick über die wesentlichen Gründe unterschiedlicher Sichtweisen von Branche und SSM verschaffen.

Faktisch wird sich diese Trennung allerdings nicht verwirklichen lassen. Analog wäre es schwer vorstellbar, dass ein Unternehmen das aus seiner Sicht fundamental gerechtfertigte Rating veröffentlicht, eine Ratingagentur parallel dazu seine vollständig unabhängig erstellte Bewertung, und der Finanzmarkt insofern zwei miteinander deutlich differierende Einschätzungen erhält. Die expliziten oder in den Bewertungen zum Ausdruck kommenden impliziten Anforderungen der Aufsicht normieren das Vorgehen der Banken. Schließlich werden sie es nicht zuletzt aus Reputationsgründen vermeiden, sich vom Urteil der Aufseher gravierend zu unterscheiden.

Beim dritten Regulierungsformat fordert die DK einen „Verzicht auf eine separate Säule-3-Offenlegung“. „Sofern wirklich notwendig, könnten relevante ‚key metrics‘ in den Geschäftsbericht integriert werden.“ Die Begründung hierfür ist zweifelhaft. So postuliert die DK, dass es nicht verwundere, dass die Offenlegungsberichte nur sehr selten auf den Webseiten der Institute abgerufen werden. „Zudem werden kaum Rückfragen zu den Offenlegungsberichten registriert, was auf ein mangelndes Interesse schließen lässt“, heißt es in den Vorschlägen des Interessenverbands.

Geringer Bekanntheitsgrad

Tatsächlich dürfte die mangelnde Nutzung der Offenlegungsberichte durch Privatpersonen jedoch eher mit ihrem geringen Bekanntheitsgrad zusammenhängen. Zumal es einiger Mühe bedarf, die Be-

richte auf den Internet-Auftritten einiger Banken überhaupt zu finden.

Institutionelle Investoren und Ratingagenturen zeigen dagegen erhebliches Interesse an den Berichten. Gerade in den vergangenen Jahren waren sie etwa dort aufschlussreich, wo über die Eigenkapitalanforderungen für das Kreditgeschäft berichtet wurde, um zu erkennen, welche Teile der Portfolien mit welchem Ansatz (Standard oder Ratingbasiert) abgedeckt wurden und wie sich dies vor dem Hintergrund der Änderung der CRR-Normen, der Capital-Requirements-Regulation, verschoben hat.

Nach dem DK-Vorschlag würden regulatorische Schlüsselkennzahlen sehr unverbunden neben den von der ganz überwiegenden Mehrheit der Banken berichteten Zahlen nach Handelsgesetzbuch (HGB) stehen, die einer anderen Bewertungslogik folgen und zur „Ergebnisverstärkung“ statt Transparenz über die Risikolage beitragen sollen.

2. Künftige Bedeutung des Prinzips der Risikoorientierung: Mit der Einführung der Leverage Ratio besteht für Banken ein Nebeneinander der traditionellen, risikoorientierten und der nicht-risikoorientierten Unterlegungsvorschriften. Zur Ermittlung der risikogewichtete Aktiva (Risk-Weighted Assets/RWA) können als Alternative zu Standardansätzen interne Risikomodelle verwendet werden, deren Vorteilhaftigkeit jedoch durch den so genannten Output-Floor begrenzt wird. So darf die intern ermittelte Kapitalanforderung nicht unter 72,5% derjenigen sinken, die sich anhand der Standardansätze ergibt.

Zwei sind einer zu zu viel

Sowohl die Leverage Ratio als auch der Output Floor werden als „Backstop“ für den Fall bezeichnet, dass die risikoorientierten Normen in bestimmten Situationen einen zu geringen Schutzzumfang bieten könnten. Die DK sieht hierin ein Zuviel der Sicherheitsnetze: „Es braucht nicht die Leverage Ratio und den Output Floor. Ein Backstop ist mehr als ausreichend.“

Als mögliche Lösungsoptionen schlägt die DK vor, entweder den Output Floor abzuschaffen und im Gegenzug die Leverage Ratio grundsätzlich beizubehalten. Oder aber die Mindest-Leverage-Ratio abzuschaffen und im Gegenzug den Output Floor beizubehalten.“

Der ersten Lösungsoption ist zuzustimmen, jedoch nicht aufgrund eines überzogenen Sicherheitsniveaus. Der Output-Floor limitiert den grundsätzlich gewünschten Anreiz zur Entwicklung interner Modelle anhand einer willkürlichen, groben Benchmark (Standardansätze). Modellgefahren lassen sich indes nur begrenzen, wenn Banken und Aufseher einheitlichere Anforderungen an die Modellgüte entwickeln und diese international einheitlicher geprüft würden. Eine pauschale und noch dazu am falschen Maßstab orientierte „Deckelung“ des Modellnutzens ist nicht der richtige Weg.

Die zweite Option scheidet dagegen aus grundsätzlichen Erwägungen aus. Zumindest, wenn die Abschaffung der Leverage

Ratio die Voraussetzung sein soll, damit Kreditinstitute in den Genuss eines vereinfachten Kleinbankenregimes kommen sollen. Abgesehen davon ist die Festlegung der Höhe der Leverage Ratio nicht weniger willkürlich als die der risikoorientierten Eigenkapitalunterlegungssätze.

Was ist klein?

3. Künftige Abstufung der Regeln: Ein Großteil der Kreditinstitute soll die Möglichkeit erhalten, freiwillig in eine deutlich weniger komplexe Regulierung zu wechseln: das „Kleinbankenregime“. Doch so sehr das Ziel der Proportionalität zu befürworten ist, so nachdrücklich ist auch hier vor einer zu holzschnittartigen Umsetzung zu warnen. Sorgfältig zu überlegen sind dabei vor allem zwei Fragen: Welche Kreditinstitute können eine „Eintrittskarte“ für das neue Regime erwerben, und wie hoch ist der „Eintrittspreis“?

Als vorrangiges „Eintrittskriterium“ wird die Größe der Bank erwogen. Zur Diskussion gestellt worden ist eine Bilanzsumme von maximal 10 Mrd. Euro. Damit würden nahezu alle der mehr als 1.000 deutschen Sparkassen und Volksbanken als „Kleinbanken“ gelten. Diese fragwürdige Zweiteilung würde viele neue Probleme aufwerfen, die von der Struktur der kreditwirtschaftlichen Verbünde bis hin zur Thematik ihrer Umlagengestaltung reichen.

Umso entscheidender sind das Grenzkriterium sowie die Pflichten über- und unterhalb dieser Schwelle, die weder zu Arbitragen z.B. durch eine gezielte Bilanzsummengestaltung anreizen, noch Fusionshemmnis sein dürfen. Ohne Betrachtung des jeweiligen Marktumfelds (z.B. Größe der Wettbewerber) und der Risiken einer Bank lässt sich eine Grenze nicht festlegen. Daher wollen die Regulatoren auch das Ausmaß der Risiken aus Handelsgeschäften und des Zinsänderungsrisikos berücksichtigen.

Um aber hier nicht willkürlich Kriterien auszuwählen, sollte die Aufsicht besser so vorgehen, wie sie es bei ihren auch künftig vorgesehenen Prüfungen der Banken tut. Ihre „Minimum Engagement Level“-Einstufung berücksichtigt zum einen die Bedeutung des Instituts für das Finanzsystem und zum anderen die Note im SREP-Prüfprozess der zweiten Baseler Säule – der ja nach den Vorstellungen der DK gerade verstärkt werden soll.

„Eintrittspreis“ ist offen

Der „Eintrittspreis“ steht noch nicht fest, in der Diskussion befindet sich jedoch eine Leverage-Ratio in etwa dreifacher Höhe, also 9% statt bisher 3% Anteil des „harten“ Eigenkapitals an der Bilanzsumme. Dabei muss die Balance gewahrt werden: Zu hohe Anforderungen, die deutlich über den möglichen Kosteneinsparungen in Risikomanagement, Controlling, Kreditpricing etc. lägen, würden einen Eintritt unattraktiv machen. Ein zu „weiches“ Regime könnte dagegen Systemgefahren bergen und die Reputation der dort vertretenen Banken gefährden. Hier bedarf es also empirischer Analysen, bevor eine konkrete Festlegung erfolgen kann.

Zu beachten ist: Eine Bank wird nicht von Periode zu Periode neu entscheiden können, in welcher Regulierung sie sich bewegen will. Aber sie wird zwangsweise aus dem Kleinbankenregime ausscheiden müssen, wenn sie die Eintrittsbedingungen nicht mehr erfüllt. Um für diesen Fall gewappnet zu sein, wird sie zwangsläufig auch als „Kleinbank“ nicht nur die Leverage Ratio ermitteln, sondern zudem die Eigenkapitalanforderungen nach dem risikobasierten Ansatz berechnen müssen, um nicht Know-how und Vergleichsdaten zu verlieren. Eine Entlastung für das Bank-Controlling bleibt an dieser Stelle aus.

Entschlackung erforderlich

4. Künftige Normenhierarchie und Aufgaben der Aufsichtsinstitutionen: Erst nach Klärung der zuvor genannten Punkte lässt sich abschätzen, für welche Zwecke welche Rechtsakte der europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) auf Level II sowie Soft Law der EZB und EBA auf Level III notwendig sind. Der DK kann an dieser Stelle nur zugestimmt werden, dass für Banken mittlerweile „ein bunter Strauß“ an Vorschriften maßgeblich ist, der nicht nur inkonsistent, sondern auch schwer zu durchdringen und in der Summe viel zu üppig ist.

Für eine Entschlackung gilt es jedoch abzuschichten. Während zum Beispiel ein einheitliches Vorgehen bei Stresstests aus Gründen der Vergleichbarkeit der Institute unbedingt notwendig ist und es daher detaillierter Vorgaben bedarf, gilt dies für Software oder „Nebendienstleistungen“ in geringerem Maße. Aus dem reduzierten Normen- wird sich dann auch ein veränderter Aufgabenkatalog für die Aufsichtsbehörden in der zweiten Säule und in Bezug auf Institute im „Kleinbankenregime“ ergeben. Daraus werden sich dann die sachgerechten Informationsbedarfe ableiten lassen.

5. Künftiger Informationsbedarf der Aufsicht: Sehr ernst genommen werden müssen auch die Hinweise der DK auf ein mittlerweile ausgefeiltes Meldewesen. Gerade für kleinere Häuser bedeuten das regelmäßige Reporting für unterschiedliche Aufsichtsinstitutionen sowie Ad-hoc-Abfragen eine sehr hohe Belastung.

KI-Einsatz kann helfen

Der Einsatz von KI sollte es den Behörden ermöglichen, auf einen erheblichen Teil der bislang angeforderten Daten zu verzichten. Der Dschungel kann jedoch nur gelichtet werden, wenn geklärt ist, welche Institution welche Information zu welchem Zweck benötigt. Das von der DK geforderte Moratorium neuer Meldeanforderungen für zwei Jahre würde immerhin etwas zeitlichen Spielraum geben, diese gründlicher zu untersuchen.

„Regulierung neu denken“ kann sich aber nicht nur auf eine Reduktion von Normen beschränken. Entlastet würden die Banken auch durch die Forcierung des begonnenen Integrated Reporting Framework: Die Aufsichtsbehörden sollten dabei zumindest für ihre regelmäßigen Informationsbedarfe Zugang zu einem Datapool in den Instituten bekommen, wie dies bei großen Häusern ansatzweise schon der Fall ist.

Automatisierter Abruf

Die immer wieder benötigten Informationen müssten von den Banken so variabel verfügbar gehalten werden, dass sie – ähnlich wie in Google Earth – den Aufsehern Maßstabsveränderungen erlauben, also sowohl einen tiefen Blick zum Beispiel in das Kreditportfolio eines Hauses als auch die szenariogestützte Simulation der Gesamtbankentwicklung. An die Stelle der wiederkehrenden Meldung müsste dafür jedoch die Möglichkeit eines automatisierten Abrufs der Daten rücken.

Die konzeptionelle Klärung dieser fünf Punkte setzt den Verzicht auf schnelle Eingriffe voraus. Stattdessen ist ein sorgfältiger Diskussionsprozess zwischen der Branche, den Aufsehern und weiteren „Stakeholdern“ der Regulierung unabdingbar. Andernfalls droht das permanente Nachjustieren selbst zu einem regulatorischen Risiko zu werden, das die Finanzstabilität gefährdet.

Die Bankenregulierung wird bei einem konsistenten Ansatz „aus einem Guss“ nicht unbedingt „simpler“. Dafür können die Vorgaben aber einfacher, weil effektiver, effizienter und proportionaler gestaltet werden – und sich gerade dadurch als stärker und zukunftsfähiger erweisen.



Prof. Dr. Stephan Paul hat seit 2000 den Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum inne und ist u. a. wissenschaftlicher Leiter des Arbeitskreises „Finanzierung“ der Schmalenbach-Gesellschaft.