

Vielfalt sichert Stabilität

Haben kleinere und mittlere Banken in Deutschland noch eine Zukunft?

I. Vorbemerkung: Die langfristigen Folgen einer Überforderung kleiner und mittlerer Banken

II. 10 Vorschläge zur Entlastung kleiner und mittlerer Banken

- (1) Neudefinition der „zu regulierenden Bank“ - „think small first!“
- (2) Differenzierte Regeln für regionale und grenzüberschreitende Geschäfte
- (3) Vollendung von Basel III („Basel IV“)
 - a. „Tailoring“ von Basel IV in Europa/Fortentwicklung zur „Small Banking Box“
 - b. Zentrale Einzelfragen bei der Umsetzung von Basel IV
- (4) Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz: Konstanz ist die beste Handlungsoption!
- (5) Zahlungskontengesetz: Idee der standardisierten Entgeltinformation und Entgeltaufstellung funktioniert weder für Verbraucher noch Banken
- (6) Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2): Überbordende Informationen belasten das Vertrauensverhältnis zwischen Kunde und Bank
- (7) Wohnimmobilienkredite: Sinnvolle Klarstellungen notwendig hinsichtlich der ESIS-Übergabe und zur Vermeidung eines ungerechtfertigten „Zinsjokers“
- (8) Informationsbogen zur gesetzlichen Einlagensicherung (§ 23a KWG)
- (9) Ein Finanzdienstleistungsrecht, das dem Bedarf der Anbieter und Verbraucher im digitalen Zeitalter entspricht
- (10) Überprüfung der MiFiD „Product Governance“-Vorschriften (BT 5 MaComp)

I. Vorbemerkung: Die langfristigen Folgen einer Überforderung kleiner und mittlerer Banken

Die letzten Jahre waren für die deutschen Banken herausfordernd. Gleichzeitig mit der Veränderung der Marktbedingungen durch Niedrigzinsen, den Markteintritt von BigTechs und FinTechs und den digitalen Wandel mussten die Folgen der Finanzkrise verarbeitet werden.

Diese haben sich nicht zuletzt in umfangreichen regulatorischen Anforderungen manifestiert. Die neuen Regeln mussten von allen Banken Europas in vergleichbarer Weise umgesetzt werden. Deutschland ist aber hinsichtlich der Struktur seines Bankensektors kein typisches europäisches Land. Das Bankensystem zeichnet sich durch hohe Diversität aus: Kleine, mittlere und große Banken, Universalbanken und Institute, die sich auf spezifische Schwerpunkte konzentrieren, regionale und international tätige Institute tragen dazu bei. Diese Vielfalt sichert die Stabilität des Sektors insgesamt.

Neben unserer Drei-Säulen-Struktur sticht die geringe Profitabilität ins Auge. In der Tat mag die Dreiteilung des Marktes und die spezifische Eigentümerstruktur sogar Auslöser für die niedrigen Erträge sein: Neben betriebswirtschaftlichen Zielen verfolgen Teile des Sektors eben auch übergeordnete Zwecke, etwa der lokalen Wirtschaftsentwicklung, der guten und preisgünstigen flächendeckenden Versorgung mit Bankdienstleistungen und – bei Genossenschaftsbanken – die gegenseitige Unterstützung der Mitglieder und der Gesellschaft. Das beeinflusst die Renditeerwartungen sowohl der Verbände als auch – über den scharfen Wettbewerb – die des Gesamtmarktes.

Die niedrigen Gewinne deutscher Banken werden von Marktexperten oft als Menetekel gesehen – und als Indiz für Überkapazitäten gewertet. Zweifel werden an der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle laut. Der deutsche Bankenmarkt sollte allerdings nicht vorschnell schlecht geredet werden. Die deutschen Banken sind robust und die Kapitalausstattung ist insgesamt sehr ordentlich. Und vor allem: Niedrige Gewinne in einem derart stark besetzten Markt sind auch ein Signal dafür, dass die erwirtschaftete Wohlfahrt nicht nur in Form von Erträgen den Anbietern, sondern zu einem Gutteil auch in Form günstiger Preise den Kunden zuwandert.

Als der „Economist“ im Frühjahr 2019 die geplante Fusion von Commerzbank und Deutsche Bank in einem Beitrag über das deutsche Bankenwesen kommentierte, kam er denn auch zu demselben Schluss: Die aus der Struktur resultierende Vielfalt und der damit verbundene harte Wettbewerb am deutschen Bankenmarkt haben einen hohen gesamtwirtschaftlichen Nutzen. *“The three-pillar system has served the country pretty well“* lautete die abschließende Bewertung in dem sehr lesenswerten Artikel.

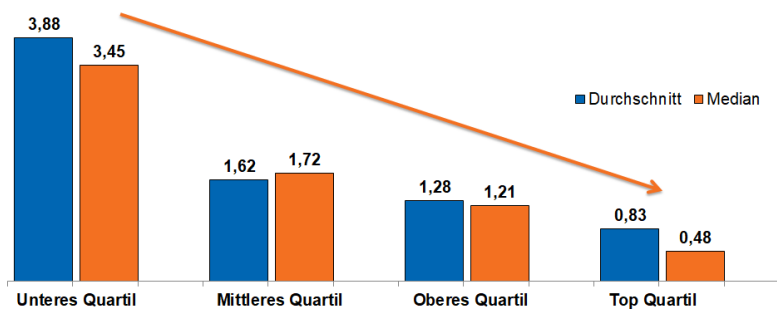
Dass dem so ist, ist gerade auch ein Verdienst der kleinen und mittleren Institute. Sie können im Wettbewerb an sich gut bestehen. Und sie sind bei ihren Kunden äußerst gut angesehen. Das gilt gerade für die Sparda-Banken: Im „Kundenmonitor Deutschland 2019“ der ServiceBarometer AG belegen sie erneut - zum 27. Mal in Folge - den Spitzenplatz. Die Verwundbarkeit der „KMU-Banken“ wird durch Regulierungslasten ausgelöst. Kaum ein Bereich der Wirtschaft ist so intensiv geregelt wie der, in dem sich Finanzunternehmen betätigen. Es bestehen umfassende Anforderungen nicht nur an Solvabilität und Liquidität, sondern an jede einzelne Geschäftsaktivität, von „A“ – wie Altersvorsorge bis „Z“ wie Zahlungsverkehr. Will man die Wettbewerbsintensität am deutschen Bankenmarkt also nicht gefährden, dürfen die kleineren Banken nicht überproportional belastet werden. An risikoarme Bankgeschäfte brauchen nicht dieselben Anforderungen gestellt werden wie an das kapitalmarktnähere und grenzüberschreitende Großbankengeschäft. Ansonsten nehmen überzogene Regulierungslasten kleineren Instituten die Vitalität und Kreativität, die sie zu einer wettbewerbspolitisch wichtigen Kraft am Bankenmarkt machen.

Wohlgemerkt: Uns geht es nicht um eine Konservierung der Verhältnisse. Der deutsche Bankensektor steht vor einem enormen Strukturwandel, den sicher nicht alle Anbieter auf lange Frist überleben werden. Aber wir wollen dafür werben, dass bei allen wirtschafts- und bankpolitischen Entscheidungen das Leitbild eines diversifizierten, wettbewerbsintensiven und damit leistungsstarken Marktes nicht aus dem Fokus gerät. Ansonsten kommt die Struktur des Gesamtsystems ins Rutschen. Und was erst einmal verloren ist, wird so schnell nicht wieder aufgebaut werden können.

II. 10 Vorschläge zur Entlastung kleiner und mittlerer Banken

Zahlreiche Studien sprechen dafür, dass es nicht gelingt, kleine und mittelgroße Banken mit geringem Risikoprofil adäquat zu behandeln: Ihre Regulierungslast ist relativ betrachtet um ein Vielfaches höher, als

Anteil der Beschäftigten für regulatorische Aufgaben am gesamten Personalbestand



Quelle: Ferri G. & Pesce D.: The Perverse Effects of Compliance Costs for the Local Cooperative Banks

VERBAND
Sparda-Banken

die der Großbanken. Sie leiden weit stärker unter den Skaleneffekten der Regulierung.

Die höheren Kosten überzogener aufsichtlicher Anforderungen, zu weit reichender Berichts- und Auskunftspflichten und einer insgesamt intensiveren Aufsicht bilden nicht nur einen Hemmschuh für die Rentabilität kleinerer und mittlerer Banken, sie bremsen die Wettbewerbsintensität im Bankensektor. Ein Bankenmarkt aber, in dem kleinere Anbieter aus bestimmten Produktmärkten oder gar ganz verschwinden, weil es einen regulatorisch induzierten „Zwang zur Größe“ gibt, kann nicht im Sinne von Gesetzgebern und Gesamtwirtschaft sein. Wenn Regulierung bestimmte Unternehmensgrößen systematisch benachteiligt, dann betreibt sie „Strukturpolitik ohne Auftrag“.

Die Sparda-Banken in Deutschland haben aus der Vielzahl der Regelungen einige Diskussionsansätze identifiziert und konkrete Handlungsvorschläge zusammengetragen. Die einzelnen Empfehlungen gehen über den Kristallisationspunkt der derzeitigen Regulierungsdiskussion – das sog. „Basel IV“ – weit hinaus. Zum Teil handelt es sich um scheinbar kleinteilige Maßnahmen, zum Teil um weitreichendere regulierungspolitische Vorschläge. Gemeinsam ist allen Vorschlägen, dass sie die Situation von „KMU-Banken“ in überschaubarer Frist und mit vertretbarem Aufwand konkret verbessern könnten.

(1) Neudefinition der „zu regulierenden Bank“ - „think small first!“

Das Geschäftsmodell von Genossenschaftsbanken und ihre dezentrale Gruppenstruktur werden zwar von der Politik häufig positiv hervorgehoben. Jedoch folgt dem wenig Greifbares. Kleinteiligen aufsichtsrechtlichen und regulatorischen Erleichterungen stehen aufwändige „one size fits all“-Ansätze an anderer Stelle entgegen, die die Belastung weiter erhöhen.

Es ist ein systematischer Fehler, dass auf EU-Ebene – insbesondere im Zuge der regulatorischen Aufräumarbeiten nach der Finanzmarktkrise – grundsätzlich die grenzüberschreitend tätige Großbank die Blaupause der zu regulierenden Institution darstellt. Um Regulierungslasten abzumindern, die über ein annehmbares Maß hinausgehen, werden erst auf Basis der für diese komplexen Häuser entworfenen Regeln nachträglich Vorschriften eingefügt, die überzogene Anforderungen an kleine und mittelgroße Banken ausgleichen sollen. So entsteht ein Flickenteppich von Ausnahmen und Sonderbedingungen. Der Nachweis, dass diese Form der Proportionalität tatsächlich zu vergleichbaren relativen Lasten entsprechend der jeweiligen Geschäftsmodellrisiken führt, ist nie erbracht worden. Im Gegenteil: Viele empirische Studien sprechen dafür, dass das nicht gelingt.

Besser wäre es, dieses Herangehen grundsätzlich umzudrehen: Institutionelles Leitbild für die Regulierung sollen künftig zunächst kleine und mittlere Institute mit einfachen Strukturen und risikoarmen Geschäftsmodellen sein. Erst darauf aufbauend wären dann zusätzliche Regeln einzufügen, die größere, komplexere Banken und risikoreichere Geschäfte betreffen.

Resultat wäre für einfach strukturierte Banken ein Katalog mit klaren Regeln für grundlegende Bankgeschäfte, der mit überschaubarem Aufwand implementiert werden kann, während für darüber hinausgehende Sachverhalte und komplexere Strukturen explizit zusätzlich schärfere Regeln zu schaffen sind.

Dieser Ansatz eignet sich nicht nur für aufsichtliche Kapital- und Liquiditätsvorgaben und das aufsichtliche Berichtsregime. Ein „KMU-Bankentest“ sollte vielmehr bei jeder finanzmarktbezogenen Regulierung vorangestellt werden.

(2) Differenzierte Regeln für regionale und grenzüberschreitende Geschäfte

Auch angesichts der Digitalisierung und der Überwindung räumlicher Grenzen durch IT-Unterstützung bleibt das Geschäft mit Verbrauchern in der Mehrheit der Fälle lokal und regional angelegt. Eine Reihe von Banken – auch die Sparda-Banken – hat für sich daher entschieden, nur eine bestimmte Region als Heimatmarkt zu betrachten. Diese selbst gewählte regionale Konzentration steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Idee eines integrierten Finanzbinnenmarktes, den die Europäische Union seit Jahren verfolgt. Jüngstes Beispiel ist der „Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher“ vom März 2017, mit dem einmal mehr zahlreiche – auf nationaler Ebene gut funktionierende – Regelungen zur Disposition gestellt werden. Schon bei früheren Integrationsversuchen wurden Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Geld-, Kapital- und Zahlungsverkehrs, des Kreditgeschäfts mit Privatkunden, des Versicherungswesens, des Anleger- und Verbraucherschutzes und der Einlagensicherung auf den europäischen Binnenmarkt hin ausgerichtet.

Betrachtet man die Wirkung der Bemühungen, ist der Befund gemischt – im Bereich des Privatkundengeschäfts sogar negativ. Anders als der Geldmarkt und der Anleihe- markt bleiben die Privatkundenmärkte auch Jahrzehnte nach Einführung des Euro fast ausschließlich durch regionale Geschäftsbeziehungen geprägt. Dennoch wird rein regional tätigen Anbietern ihr Geschäft erschwert, indem kostspielige Vorgaben umzusetzen sind, die ausschließlich auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen abzielen, obwohl dies kein Bestandteil des Geschäftsmodells ist.

Es muss ein differenzierter Regulierungsansatz gefunden werden, bei dem zwischen inländischem und grenzüberschreitendem Geschäft unterschieden wird.

Müssen lediglich grenzüberschreitend tätige Banken die dafür notwendigen Regeln einhalten, könnten die Vorteile der Finanzmarktintegration ohne Marktverzerrungen erreicht werden und ohne Marktteilnehmern, die daran nicht interessiert sind – Anbietern und Kunden – Anpassungslasten aufzubürden.

(3) Vollendung von Basel III („Basel IV“)

Der Baseler Ausschuss hat die Regelungen zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken, Handelsbuchgeschäften und operationellen Risiken 2017 grundlegend überarbeitet. Schwerpunkt waren Kreditrisiken. Der Ausschuss hat Anpassungen sowohl beim Kreditrisikostandardansatz (KSA), der meist von kleineren Instituten genutzt wird, und beim auf internen Ratings beruhenden IRBA-Ansatz, vorgenommen. Am 3. Juli 2019 hat die Europäische Bankaufsichtsbehörde EBA die vorläufigen Ergebnisse einer Auswirkungsstudie zur finalen Baseler Reform veröffentlicht und einen zusätzlichen Kapitalbedarf für europäischen Banken von 135 Mrd. Euro errechnet. Der tatsächliche zusätzliche Kapitalbedarf dürfte sogar noch höher liegen, denn die EBA hat noch nicht alle aufsichtlichen Aufschläge in ihrer Studie berücksichtigt. Eine 1:1-Übernahme der Neufassung würde zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für deutsche Banken von gut 20% führen. Dieser Kapitalbedarf stellt die Kreditwirtschaft in naher Zukunft vor eine wesentliche Herausforderung.

Zugleich spiegeln die Standardverfahren die europäischen Verhältnisse, etwa die Langfriskultur der Finanzierung – insbesondere auf den stabilen deutschen Immobilienmärkten – und die vergleichsweise geringen Kreditrisiken nicht adäquat wider. Gerade bei den KSA-Instituten kommt es dadurch zu deutlichen Zuschlägen. Zudem entsteht aufgrund der fast vollständigen Überarbeitung des Standardansatzes ein erheblicher Umsetzungsaufwand. Bei nicht komplexen Instituten stehen die anfallenden Kosten in keinem Verhältnis zur geplanten Erhöhung der Risikosensitivität.

Die Umsetzung der finalen Basel III-Regelungen darf zu keiner Benachteiligung der deutschen Banken und Kunden führen. Daher muss der EU-Gesetzgeber wie schon bisher die gut begründeten EU-Ausnahmen auch nach der Umsetzung von „Basel IV“ beibehalten. Beispiele sind der Unterstützungsfaktor für kleine und mittelgroße Unternehmen, das Realkreditsplitting und der „Hard-Test“ für Wohn- und Gewerbeimmobilienfinanzierungen.

Zur Vermeidung übermäßiger administrativer Aufwendungen sollte im Rahmen einer proportionalen Umsetzung kleinen und nicht komplexen Instituten ein Wahlrecht eingeräumt werden, statt des neuen Standardansatzes den aktuell geltenden KSA weiter zu verwenden.

a. „Tailoring“ von Basel IV in Europa - Fortentwicklung zur „Small Banking Box“

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Überarbeitung der Eigenmittelanforderungen durchaus proportionale Anpassungen der Regeln eingebracht, mit denen die Verhältnismäßigkeit der Regulierung gesteigert werden soll.

Vorgesehen wurden insbesondere Erleichterungen für kleinere Banken bis zu einer Bilanzsumme von 5 Mrd. Euro im Berichtswesen und bei Offenlegungspflichten. Auch vereinfachte Vergütungsvorschriften sollen gelten. Schließlich sollen Kreditinstitute mit geringen Handelsbuchaktivitäten von der Anwendung der überarbeiteten Anforderungen für Marktpreisrisiken des Handelsbuchs ausgenommen werden.

Dass der Europäische Rat und das Parlament das Kriterium für kleine, weniger komplexe Institute auf eine Bilanzsumme von maximal 5 Mrd. Euro gesetzt haben, ist zwar ein Fortschritt gegenüber dem ursprünglich geplanten Schwellenwert von 1,5 Mrd. Euro; das hilft aber nicht ausreichend weiter.

Die 5 Mrd. Euro-Schwelle ist bei weitem zu niedrig und sollte deutlich angehoben werden. Das gilt auch angesichts des Vergleichs zwischen voll einbezogenen Banken in Europa und Banken in den Vereinigten Staaten, wo die Grenze für erleichternde Ausnahmen zwischen „Medium Banks“ und „Large Banks“ gezogen wird: In den USA gilt Basel III in Gänze nur für Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 250 Mrd. US Dollar, Einzelregelungen – wie der neue Liquiditätsstandard LCR – werden nur auf Banken ab 50 Mrd. US-Dollar angewendet.

Die Umsetzung von Basel IV sollte zudem genutzt werden, nicht nur Reparaturen am bestehenden Regelungsapparat vorzunehmen, sondern um wenig komplexe, kleine und mittlere Banken einem separaten Regime („Small Banking Box“) zu unterstellen, dessen Ausnahmen weiter reichen könnten, als die aktuell diskutierten Vorschläge der EU-Kommission. Zu denken wäre dabei an alle Aufsichtsanforderungen außerhalb denen zu Eigenkapital-, Liquidität und Verbraucherschutz, etwa eine geringere Frequenz bei aufsichtlichen Stresstests und der Verzicht auf die aufsichtliche Sanierungs- und Abwicklungsplanung oder – wie im Schweizer „Kleinbankenregime“ vorgesehen – der Verzicht auf die Berechnung von risikogewichteten Aktiva und stattdessen die vereinfachte Berechnung von Kennzahlen (z.B. der Leverage Ratio und der langfristigen Liquiditätsquote NSFR).

b. Zentrale Einzelfragen bei der Umsetzung von Basel IV

Nachdem im ersten Baseler Konsultationspapier noch eine vollständige Abschaffung **externer Ratings** als Basis für die Ermittlung der Eigenkapitalunterlegung vorgesehen war, hat sich der Baseler Ausschuss letztlich von zahlreichen kritischen Anmerkungen davon überzeugen lassen, dass den jeweiligen nationalen Gesetzgebern die Zulassung externer Ratings offen gestellt wurde. Dieser Schritt ist gut nachvollziehbar: In der täglichen Beobachtung der Aufsichtspraxis ist erkennbar, dass aus Sicht der Aufsichtsbehörden die Komplexität der internen aufsichtlichen Risikomessmodelle überhandgenommen hat. Studien haben ergeben, dass es große Unterschiede in der Höhe des vorzuhaltenden Kapitals von Banken in unterschiedlichen Jurisdiktionen z.B. für Handelsengagements gibt, mit denen an sich gleiche Risiken eingegangen worden sind. Hier zeigt sich der zentrale Vorteil externer Ratings, gerade wenn es um eine vergleichbare Anwendung der Kapitalvorschriften geht. Der auf externen Ratings gestützte Aufsichtsansatz weist zwar auf den ersten Blick keine allzu starken Abweichungen zum bisherigen Standardansatz auf – das ist positiv. Allerdings wurden weitgehende neue Sorgfaltspflichten („**Due Diligence**“) eingeführt, denen zufolge die Banken überprüfen müssen, ob das sich aus externen Ratings ergebende Risikogewicht dem aus internen Risikobewertungen entspricht. Solche Pflichten fanden bislang nur in Säule II Berücksichtigung und führen zu erheblichem Aufwand.

Bei der Implementierung der finalen Baseler Vorschriften in Europa und Deutschland sollte zum einen von der Option Gebrauch gemacht werden, für die aufsichtlichen Anforderungen weiter externe Ratings einbeziehen zu können. Zum anderen müssen die Due Diligence-Aufgaben so ausgestaltet werden, dass kleine und mittlere Institute von den damit verbundenen organisatorischen Lasten nicht überfordert werden. Eine – gut zu begründende – Clusterung von Kreditnehmergruppen bei der Überprüfung der Risikoprofile und Risikogewichte sollte dabei ebenso ermöglicht werden, wie die Nutzung gemeinschaftlicher Due Diligence-Prüfprozesse, etwa von Verbundgruppen.

Die besondere Situation von Verbänden spielt auch bei der Kalibrierung der Anforderungen zur Regulierung von **Großkrediten** eine wesentliche Rolle. Für die Sparda-Banken ist dabei das nationale Wahlrecht unter Basel III und CRR von essentieller

Bedeutung. Das erlaubt die Anwendung niedrigerer Risikogewichte für Forderungen an Banken, die dem gleichen institutsbezogenen Sicherungssystem wie die kreditgebende Bank angehören. Die Vorgabe ist gerade deshalb wichtig, weil sie die besonderen europäischen Verhältnisse – und insbesondere diejenigen am deutschen Bankenmarkt – aufgreift, die durch die Zusammenarbeit von Instituten in Verbundgruppen geprägt ist.

Die aktuell geltende Behandlung von Verbund- und Intragruppen-Forderungen ist eine zentrale Rahmenbedingung für die Stabilität, die Funktions- und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bankenmarktes. Sie darf durch die Umsetzung der Basel IV-Vorschriften in Europa nicht in Frage gestellt werden.

Die Baseler Vorschriften und auch die neuen Regelungen zum Standardansatz KSA beeinflussen die Immobilienwirtschaft und die Immobilienkreditvergabe sehr deutlich. Dabei werden die Risikogewichtungsmaße für **durch Immobilien besicherte private Retail-Baufinanzierungen** künftig stark durch das Verhältnis zwischen der Höhe des Darlehens und dem Wert der Immobilie (der sog. Loan-to-Value-Quote), der Unterscheidung, ob die Rückzahlung von durch die Immobilie geschaffenen Cash-Flow oder nicht abhängt, bestimmt. Als Alternative zu diesem „Whole-Loan“-Ansatz kann das Realkreditsplitting angewendet werden, bei dem die Forderung bis zu 55% des Immobilienwertes mit einem festen Risikofaktor von 20% und der verbleibende Teil mit dem Risikogewicht des Darlehensnehmers bewertet wird. Die gesamte Forderung wird dann mit dem gewichteten Durchschnitt der beiden jeweiligen Risikogewichte belegt.

Die neuen Vorgaben sind eine deutliche Veränderung zur heute noch geltenden einheitlichen Risikogewichtung von 35% für mit Wohnimmobilien besicherte Forderungen. Wie sich diese Änderungen konkret auf die Immobilienmärkte auswirken, ist noch nicht klar. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsstaaten dürften die neuen Regeln sich über die Europäische Union hinweg sehr unterschiedlich auswirken. Es wäre im Sinne der deutschen Verbraucher, der Banken und der Gesamtwirtschaft, wenn rechtzeitig zum Beginn der Umsetzungsdiskussion auf EU-Ebene zu diesem Teil der finalen Baseler Beschlüsse eine möglichst eingehende Schätzung der Folgen angesichts der Verhältnisse in Deutschland vorläge. Dies betrifft insbesondere die hierzulande bestehenden Verhältnisse bei der Verwertung von Ansprüchen an Immobilienkreditnehmer und die typischen deutschen Beleihungsobergrenzen. Wo immer möglich, sollten angesichts der Stabilität des deutschen Marktes bei der Neuregulierung des Immobilienkreditgeschäftes Erleichterungen eingeräumt werden.

(4) Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz: Konstanz ist die beste Handlungsoption!

Gesetzgeberische Aufgaben sehen die Sparda-Banken auch über die Baseler Regelungen hinaus, etwa mit Blick auf die makroprudenzielle Steuerung des Finanzmarktes:

In den Bericht des Finanzausschusses des Bundestages zum Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz (FinErgG) haben die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD eingebracht, dass die durch das Gesetz in KWG, KAGB und VAG neu eingefügten Regelungen bis Ende 2019 evaluiert werden sollen.

So grundsätzlich begrüßenswert – und notwendig – eine Überprüfung der Finanzmarkt-reformen der vergangenen Jahre ist: In diesem Fall trifft eine solche Evaluierung auf die Schwierigkeit, dass bislang in der Praxis noch keine Notwendigkeit bestand, die Instrumente des § 48u KWG zur Anwendung zu bringen. Bei der makroprudenziellen Steuerung von Märkten gibt es hierzulande nach wie vor keinerlei Erfahrungen. Zugleich zeigt sich aber die hohe Stabilität des deutschen Immobilienkreditmarktes, die etwa darin zum Ausdruck kommt, dass sich das Neugeschäft bei Immobiliendarlehen auch in der nun schon länger andauernden Phase eines preislichen Aufholprozesses weiterhin im historischen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt. Unseres Erachtens ist das ein Beleg, dass die Risikomodelle der Banken und die gesamtwirtschaftlichen Grundbedingungen hierzulande in schwierigen makroökonomischen Situationen von sich aus zu einer relativen Zurückhaltung bei Wohnimmobilienfinanzierungen führen.

Seit Inkrafttreten des FinErgG im Juni 2017 steht ein – auch im internationalen Vergleich – modernes Instrumentarium zur Verfügung, mit dem einer von den Immobilienmärkten ausgehenden Gefährdung der Finanzstabilität wirksam und zielgenau entgegengewirkt werden kann.

Wir empfinden die Formulierung des FinErgG als ausgewogen und den gesetzgeberischen Zielen sehr angemessen, vor allem angesichts der gefundenen Lösungen zur politischen „Governance“ der neuen, makroprudenziellen Eingriffsrechte, zur Auswahl und Anzahl der makroprudenziellen Instrumente, zum absoluten Freibetrag und der stufenweisen, bedingten Bagatellgrenze.

Wenn nun eine Überprüfung vorgenommen wird, sollte daher unseres Erachtens die erste Option sein, das Gesetz unverändert beizubehalten.

(5) Zahlungskontengesetz: Idee der standardisierten Entgeltinformation und Entgeltaufstellung funktioniert weder für Verbraucher noch Banken

Das deutsche Zahlungskontengesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Zahlungskonten hat deutliche Schwächen: So normiert § 5 ZKG, die vorvertragliche Entgeltinformation sei den Verbrauchern „mitzuteilen“. Damit muss der Zahlungsdienstleister für den Zugang der Information beim Verbraucher sorgen; eine Bereitstellung der Information, etwa in Geschäftsräumen oder auf der Website, genügt dem nicht. Daneben ist dem Konteninhaber gemäß §§ 10 und 11 ZKG mindestens einmal jährlich und am Vertragsende eine Entgeltübersicht zur Verfügung zu stellen. In der Übersicht sind auch Positionen anzugeben, für die der Kunde keine Entgelte bezahlen musste, wie auch solche, für die z. B. aufgrund der deutschen Rechtsprechung keine Gebühren verlangt werden dürfen. Für die Produktbezeichnungen in beiden Dokumenten ist immer eine standardisierte Terminologie und Struktur zu verwenden. Die Übersicht enthält redundante Informationen, ist unübersichtlich und aufgrund eines anderen Vokabulars als z.B. im Preis- und Leistungsverzeichnis nur schwer nachvollziehbar.

§ 5 ZKG ist bei Online-Vertragsanbahnungen nachteilig für Bank und Kunden: Informiert sich der Kunde online z.B. per Smartphone, ist es technisch unmöglich, dem Verbraucher die Information an ein elektronisches Postfach zu übermitteln („mitzuteilen“), da dessen Kontaktdaten nicht vorliegen und Interessenten in der Informationsphase oft nicht bereit sind, diese zu diesem Zeitpunkt anzugeben. Der Vorgang muss also unterbrochen werden, um ihn später fortzusetzen. Alle Erfahrungen mit Online-Dienstleistungen zeigen, dass die Verbraucher so umständliche Prozeduren nicht akzeptieren und den Vorgang von sich aus abrechnen. Das Problem bestünde nicht, wenn die Entgeltinformationen prominent auf der Internetseite des Anbieters hinterlegt werden dürften.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher erkennen zudem den Sinn der Vielzahl paralleler Preisinformationen nicht. Neben Entgeltinformation und Entgeltaufstellung gemäß ZKG erhalten sie das Preis- und Leistungsverzeichnis und zudem die regelmäßige Kontoabrechnung. Diese Menge von Dokumenten ist zur Schaffung von Preistransparenz nicht erforderlich und mit Blick auf die Steigerung des Verbrauchervertrauens sogar kontraproduktiv. Es muss eine Verschlinkung versucht werden. Wenn es nicht gelingt, die EU-Vorschriften zu ändern, sollten Pflichten aus deutschen Vorschriften (z.B. PAngV) zurückgenommen werden.

(6) Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2): Überbordende Informationen belasten das Vertrauensverhältnis zwischen Kunde und Bank

Die zweite Zahlungsdienste-Richtlinie („PSD2“) wurde zum 1. Januar 2018 in Deutschland umgesetzt. Aus Sicht der Verbraucher verfolgt sie zum einen das Ziel der Anhebung des Sicherheitsniveaus im Zahlungsverkehr und zum anderen die Intensivierung des Wettbewerbs am Zahlungsmarkt. Mit Blick auf den zweiten Aspekt erhalten neue Zahlungsverkehrsdienstleister (Zahlungsauslösedienste und Kontoinformationsdienste) nun für die Erbringung ihrer Dienstleistungen Zugriff auf die Zahlungskonten der Nutzer beim kontoführenden Institut. Beide Ziele – mehr Sicherheit und mehr Wettbewerb – werden von den Sparda-Banken unterstützt. Allerdings ging mit der PSD2-Umsetzung auch einher, dass alle Kunden über rechtliche und vertragliche Neuerungen (Verringerung der Haftung bei nicht autorisierten Transaktionen, Anpassung der „Erstattungs-, Berechtigungs- und Schadensersatzansprüche“, Einbezug der „Dritten Dienstleister“, angepasste Bedingungswerke, u. a. diverse Sonderbedingungen) im Januar 2018 rechtswirksam unterrichtet werden mussten – und dies im Grundsatz in Schriftform.

Die Informationspflichten der PSD2 führen dazu, dass bei Eröffnung eines Girokontos den Kunden bis zu 105 Seiten Vertragstext übermittelt werden müssen. Für die Sparda-Gruppe alleine sind daraus Kosten i. H. v. über 3 Mio. EUR angefallen. Der Umfang der Dokumentation steht in keinem Verhältnis zum Informationsgewinn des Kunden, zumal die Texte größtenteils nur den Gesetzeswortlaut wiedergeben. Bedeutender ist jedoch der Verlust an „Goodwill“ der Kunden, die das bürokratische Vorgehen der Hausbank anlasten. Viele äußern sich so, dass sie das Infopaket gleich nach Erhalt ungelesen entsorgt haben und fordern, ihnen künftig keine papiergebundenen Informationen mehr zu senden. Der an sich positive Anlass, über für Verbraucherinnen und Verbraucher vorteilhaftere Bedingungen im Zahlungsverkehr zu informieren, wurde damit ins Gegenteil verkehrt.

Die Sparda-Banken wünschen sich, dass dieser Frage mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird: Da die Informationspflichten weiter bei jeder Konteneröffnung entstehen, sollte für die Zukunft zumindest eine Vereinfachung des Kommunikationswegs zur Bereitstellung der Informationen erfolgen. Im Idealfall erhält der Kunde nur die Kerninformationen, verbunden mit dem Hinweis, dass bei weiterem Bedarf an Informationen weitere Unterlagen in den Filialen vorgehalten werden und im Internet abrufbar sind.

(7) Wohnimmobilienkredite: Sinnvolle Klarstellungen notwendig hinsichtlich der ESIS-Übergabe und zur Vermeidung eines ungerechtfertigten „Zinsjokers“

Mit dem Umsetzungsgesetz zur Wohnimmobilienkreditrichtlinie wurden auch die vorvertraglichen Informationen für die Darlehensnehmer grundlegend revidiert. Zur Kundeninformation steht nun das neue „Europäische Standardisierte Merkblatt“ zur Verfügung. Die Informationspflicht besteht nicht mehr – wie bisher – rechtzeitig vor Vertragsabschluss, sondern gemäß Artikel 247 §1 Abs. 2 EBGB „unverzüglich“, nachdem die erforderlichen Informationen über den Darlehensnehmer dem Darlehensgeber vorliegen.

Die unverzügliche Übergabe der vorvertraglichen Informationen, die ja letztlich den Inhalten des Darlehensvertrags gleichkommen, ist praxisfern und widerspricht einer gewissenhaften Kreditwürdigkeitsprüfung. Es wäre im Sinne der Rechtssicherheit, für die Zukunft den Begriff „unverzüglich“ auf § 121 Abs. 1 BGB zu beziehen („ohne schuldhaftes Zögern“). Diese Klarstellung gäbe den Spielraum für gründliche Prüfungen. Gleichzeitig könnte die administrative Last bei den Banken gemindert werden, die - wie die Sparda-Banken - die Vorschrift so interpretieren, dass die Aushändigung eines ersten ESIS erfolgt, sobald erste Informationen vorliegen und ein zweites ESIS erstellt wird, sobald alle notwendigen Informationen zur Kreditwürdigkeitsprüfung gegeben wurden.

Zudem wurde die Subsidiarität der Vorschriften zur Kreditwürdigkeitsprüfung in BGB und KWG aufgehoben. Werden Mängel bei der Bonitätsprüfung festgestellt, stehen Banken nun nicht mehr alleine vor dem Risiko aufsichtsrechtlicher Sanktionen, sie müssen möglicherweise gemäß § 505d BGB eine Zinssenkung gewähren.

Die Kreditausfälle in der Baufinanzierung liegen bei den Sparda-Banken auf extrem niedrigem Niveau; durchgehend im Zehntel-Promillebereich. Das belegt die Qualität der Kreditvergabe, auch ohne überzogene Zusatzanforderungen. Da nun aber zivilrechtliche Risiken geschaffen wurden, fallen schwierige Kreditentscheidungen regelmäßig zu Lasten des Kunden aus. Das beschränkt das geschäftspolitische Ermessen über Gebühr. Zudem wurde mit § 505d BGB ein „Zinsjoker“ eingeführt: Darlehensnehmer könnten argumentieren, weil der Kredit nicht hätte gegeben werden dürfen, bestehe man jetzt auf geringeren Zinszahlungen. Das ist nicht auszuschließen, da die Vorgaben zur Bonitätsprüfung in BGB und ImmoKWPLV zu vage formuliert sind. Es sollte geprüft werden, die BGB-Rechtsfolgen bei Verstößen zumindest zeitlich zu begrenzen.

(8) Informationsbogen zur gesetzlichen Einlagensicherung (§ 23a KWG)

Seit Anfang des Jahres 2016 müssen alle Banken ihre Kunden einmal jährlich mit einem standardisierten Informationsbogen über die für die gesetzliche Einlagensicherung geltenden Bestimmungen einschließlich Umfang und Höhe der Sicherung informieren. Der Inhalt des Informationsbogens, ebenso wie die Form und der Zusendungsweg, sind vom Gesetzgeber vorgegeben.

Nicht nur verursacht der Versand hohe Kosten, auch das wohl angestrebte gesetzgeberische Ziel – nämlich durch eine regelmäßige Information dem Kunden ein Bewusstsein für die Existenz der Einlagensicherung und die konkreten Sicherungsziele herzustellen - wird verfehlt.

Der Effekt dreht sich sehr häufig sogar ins Gegenteil: Viele Kunden vermuten nach Erhalt des Informationsbogens, dass dessen Versand erfolgt, weil sich etwas Grundsätzliches beim Schutz ihrer Einlagen verändert hat, etwa eine Senkung der Sicherungsgrenze erfolgt ist. Einige Kunden sind der Meinung, sie seien aufgefordert, nach Zugang des Schreibens etwas zu unternehmen. Regelmäßig erhalten Banken nach dem Versand des Bogens eine Flut von Anrufen und Besuchen verunsicherter Kunden.

Zur Vermeidung überzogenen Aufwandes und zur Abwehr unnötiger Verunsicherung der Kunden sollte die Vorgabe des § 23a KWG geändert werden. Wie zuvor sollte der Kunde vor Aufnahme der Geschäftsbeziehung über die für die Sicherung geltenden Bestimmungen, vor allem Umfang und Höhe, informiert werden.

Auf die mindestens jährliche Zurverfügungstellung des Informationsbogens sollte jedoch verzichtet werden. Ausreichend ist stattdessen das Vorhalten der Informationen auf der Internetseite der Bank, solange sich nicht gegenüber der ursprünglichen Kundeninformation etwas Wesentliches (etwa hinsichtlich Sicherungsobergrenze, Erstattungsfristen oder Erstattungswährung) verändert.

(9) Ein Finanzdienstleistungsrecht, das dem Bedarf der Anbieter und Verbraucher im digitalen Zeitalter entspricht

Die Digitalisierung verändert Geschäftsmodelle, interne Abläufe und das Produktangebot der Banken. Auslöser dafür ist ein neues Verbraucherverhalten. Mobile Endgeräte haben das Tempo des Wandels enorm beschleunigt. Immer mehr Menschen wollen digitale Anwendungen in allen Lebensbereichen nutzen – auch bei den Finanzen. Alle Banken befinden sich mitten in dieser Transformationsphase. Sie werden die neuen Möglichkeiten der Finanztechnologie in Zukunft viel stärker nutzen, etwa bei neuen Vertriebsmodellen oder der Automatisierung des Geschäfts. „FinTech“ in diesem Sinne ist mehr als die Programmierung attraktiver Kundenschnittstellen oder Apps. Technologie kann auch zu besseren Prozessen im Banken-Backend und zur Verwendung neuer Technologien für alte Fragestellungen führen. Beispielsweise ermöglicht FinTech ein noch besseres Risikomanagement und eine sichere Abwehr von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden stehen daher einem viel komplexeren Ökosystem gegenüber, in dem es eine weit größere Zahl von Produkt- und Prozessinnovationen gibt als früher. Es gilt, die Risiken neuer Ansätze zu kontrollieren, aber zugleich Innovationen zu unterstützen.

Regulierungsvorschriften sollten daher technologieneutral formuliert und angewandt werden, gewissermaßen „agnostisch“ gegenüber dem jeweiligen Geschäftsmodell und proportional zum jeweiligen Risikogehalt. Wie begrüßen es, daher, dass die BaFin sich dieser Maxime angeschlossen hat.

Bestehende Regelungen sind aber oft noch zu stark aus der Offline-Welt gedacht. Sie sind zu sehr auf traditionelle (papierbasierte) Geschäftsmodelle ausgerichtet. Um zu verhindern, dass der Rechtsrahmen den digitalen Möglichkeiten hinterherhinkt, ist im Grunde ein „Fitness-Test“ aller bestehenden Regelungen nötig. Dabei geht es nicht darum, spezifisch Neues für digitale Sachverhalte zu schaffen. Aber es muss geprüft werden, ob das Finanzdienstleistungsrecht dem Bedarf der Anbieter und der Bürger und Verbraucher im digitalen Zeitalter entspricht. Und es muss überprüft werden, ob das deutsche Rahmenwerk zukunftsicher in dem Sinne ist, dass es Innovation und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft fördert. So kann eine Politik zur Förderung des „Fintech-Standorts Deutschlands“ mit europaweiter Relevanz Gestalt annehmen.

(10) Überprüfung der MiFiD „Product Governance“-Vorschriften (BT 5 MaComp)

Eine der zentralen Neuregelungen durch die EU-Finanzmarktrichtlinie „MiFID II“ ist die Einführung eines komplexen Produktfreigabeverfahrens, das dazu beitragen soll, die Erstellung und den Vertrieb von Finanzprodukten verantwortungsvoll und nachhaltig am Bedarf des jeweiligen Kunden auszurichten. Dazu müssen sowohl der Hersteller eines Finanzprodukts als auch das vertreibende Unternehmen bestimmten Pflichten hinsichtlich der Abschätzung der Geeignetheit von Finanzprodukten für bestimmte Kunden-Zielgruppen erfüllen. Insofern müssen die Vertriebsunternehmen die Zielmarktbestimmung und Vertriebsstrategie des Herstellers (Konzepteurs) mit Blick auf die Anforderungen des eigenen Kundenkreises überprüfen.

Es stellt sich die Frage, inwiefern dieser grundsätzlich begrüßenswerte Ansatz risikoorientiert in dem Sinne ist, dass im deutschen Recht zur Umsetzung der MiFiD II-Vorgaben keinerlei Ausnahmen für die Geeignetheitsprüfung gegeben werden. Ein Beispiel: Bank A bietet nur Fonds eines Konzepteurs B für Privatkunden an. B hat nur Fonds der Stufe eins im Angebot, deren Risikoprofil zur Kundenklientel von A passt. Der Kunde bekommt dadurch immer ohne erneute Zielmarktprüfung im Rahmen des Beratungsgesprächs Produkte empfohlen, die für ihn geeignet sind.

Es müssen bei einer Überprüfung der Vorgaben zur „Product Governance“ künftig auch Vorkehrungen für eine risikoadäquate Einstufung solcher Produkte (und Kundengruppen) getroffen werden, die aufgrund ihrer Risikostruktur (bzw. ihrer Interessen und Bedürfnisse) immer ohne kundenbezogenen Product Governance-Prozess angeboten werden können.

Der ohnehin weiter durchzuführende Produktüberwachungsprozess während der Lebenszeit des Produkts gewährleistet die Sicherheit für den Kunden, dass er informiert wird, wenn sich an der ursprünglichen Geeignetheit des Produkts etwas ändert.

Über die Gruppe der Sparda-Banken

Sparda-Bank, die sympathische Gemeinschaft, die Bankgeschäfte fair und einfach macht.

Sparda
Aspekte

fair

Wir bieten unseren Kunden ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis.

Unser Markt ist die Region. Deshalb stehen wir für:

- Wir bekennen uns zu fairem Wettbewerb und zur Einhaltung der deutschen und europäischen wettbewerbsrechtlichen Regeln. Wir nehmen den Wettbewerb mit Anbietern aus dem EU-Binnenmarkt an.
- Es bleibt die Pflicht des jeweiligen Anbieters, den Kunden den Rechtsahnen anzubieten, den sie bereits kennen. Eine Vollharmonisierung europäischer Verbrauchervorschriften ist nicht im Sinne der Gesamtheit der Verbraucher.
- Wir und unsere Mitglieder möchten nicht für fremde Risiken in Haftung genommen werden, weder in Deutschland, noch in Europa. Das gilt auch für unsere genossenschaftlichen Systeme zur Einlagen- und Institutssicherung.

einfach & leistungsstark

Wir machen nicht alles, aber das, was wir machen, machen wir einfach und richtig gut.

Unser Geschäftsmodell und unsere Produkte sind einfach, risikoarm und weitgehend unabhängig vom Kapitalmarkt. Deshalb stehen wir für:

- Einfache Geschäftsmodelle brauchen eine einfache Regulierung.
- Im Wettbewerb können kleine und mittlere Banken gut bestehen. Ihre Verwundbarkeit wird durch hohe Regulierungslasten ausgelöst. Kleine und mittlere Banken dürfen durch gesetzliche Vorgaben nicht überproportional belastet werden. An risikoarme Bankgeschäfte brauchen nicht dieselben Anforderungen gestellt werden wie an spekulative Kapitalmarktakteure. Ansonsten nehmen überzogene Regulierungslasten kleineren Instituten die Vitalität und Kreativität, die sie zu einer wettbewerbspolitisch wichtigen Kraft am Bankenmarkt machen.

sympathisch

Bei uns fühlt sich jeder gut aufgehoben.

Die Sparda-Banken setzen in Deutschland die Benchmark für die Kundenzufriedenheit. Deshalb stehen wir für:

- Die Sparda-Banken verstehen sich als aktiver Teil der Verbraucherpolitik und sind sich ihrer Verantwortung bewusst. Das Vertrauensverhältnis zum Kunden ist Grundlage für gelebten Verbraucherschutz. Formale Vorgaben, Dokumentations- und Kontrollpflichten dürfen die persönliche Beziehung zum Kunden nicht untergraben.
- Wir lassen uns von den Bedürfnissen unserer Kunden bei der Gestaltung und Auswahl unserer Produkte leiten. Wir sorgen hinsichtlich unserer Preise, Provisionen, Kosten und Zuwendungen im Rahmen der Vorgaben durch Gesetz und Rechtsprechung für Transparenz.
- Leistung und Preise sollen nicht standardisiert oder gesetzlich geregelt werden.

gemeinschaftlich

Wir sind die Bank, die ihren Mitgliedern gehört.

Wir leben Ideen und Werte der Genossenschaften. Deshalb stehen wir für:

- Der Genossenschaftssektor muss als stabiler Pfeiler einer diversifizierten Bankenstruktur erhalten und gefördert werden.
- Die Bankenregulierung darf den Betrieb einer Bank als Genossenschaft nicht erschweren oder gar unmöglich machen.

Die Gruppe der Sparda-Banken besteht aus elf wirtschaftlich und rechtlich selbständigen Instituten sowie mehreren Service-Gesellschaften. Mit über 3,6 Millionen Mitgliedern und mehr als vier Millionen Kunden gehören wir zu den bedeutendsten Retailbanken Deutschlands. Die Sparda-Banken sind als genossenschaftliche Kreditinstitute Mitglied im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken und Teil der Genossenschaftlichen FinanzGruppe.