



# Die Bankenregulierung sollte den kommenden Aufschwung unterstützen

**Für die deutsche Volkswirtschaft ist es wichtig, dass mittelständische Unternehmen ihre Produktion und Dienstleistungen nachhaltig und innovativ weiterentwickeln können. Hierzu brauchen sie Finanzierungspartner vor Ort, die sie kenntnisreich begleiten können. Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe betonen: Die Bankenregulierung sollte den kommenden Aufschwung unterstützen. Der deutsche Bankenmarkt ist mit seiner vielfältigen, dezentralen Struktur als Partner der realwirtschaftlichen Unternehmen unverzichtbarer Bestandteil wirtschaftlicher Erholung und Erneuerung. Entscheidend bleibt die Fortsetzung regulatorischer Erleichterungen.**

- Der öffentlich-rechtliche Bankensektor hat sich in der Corona-Pandemie einmal mehr als verlässlicher Finanzierungspartner vor Ort für die kleinen und mittleren Unternehmen erwiesen.
- Regulatorische Erleichterungen für die Kreditwirtschaft in der Corona-Pandemie haben maßgeblich dazu beigetragen, dass mit Hilfe von Banken und Sparkassen schwere wirtschaftliche Einbrüche bei den Unternehmen abgefedert werden konnten.
- Jetzt ist es dringend notwendig, die regulatorischen Erleichterungen mindestens so lange fortzuführen, wie die wirtschaftliche Erholung noch nicht das Vorkrisenniveau erreicht hat.

**11. Mai 2021**

**Autoren:**

Uwe Burkert - LBBW  
Uwe Dürkop - Berliner Sparkasse  
Jochen Intelmann - Haspa  
Dr. Ulrich Kater - DekaBank  
Christian Lips - NORD/LB  
Dr. Jürgen Michels – BayernLB  
Dr. Reinhold Rickes - DSGV  
Dr. Gertrud Traud - Helaba  
Prof. Dr. Carsten Wesselmann  
- Kreissparkasse Köln

**Koordinatorin:**

Dr. Sonja Scheffler  
sonja.scheffler@dsgv.de

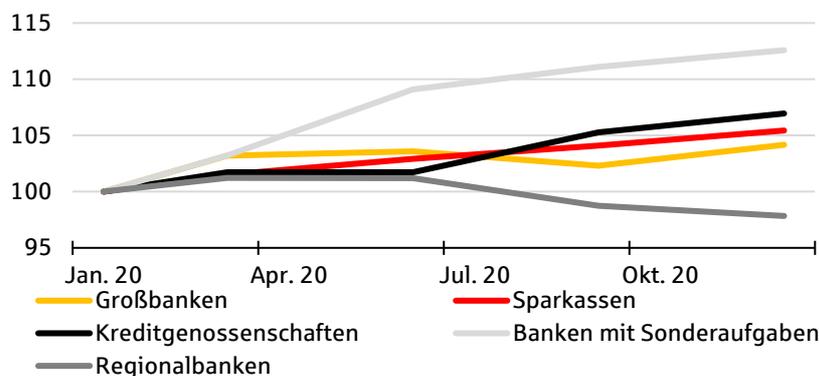
## Sparkassen und Landesbanken als Partner des Mittelstands

Mittelständische Unternehmen stellen in Deutschland einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Sie erwirtschaften mehr als die Hälfte der Wertschöpfung und stellen rund 60 Prozent aller Arbeitsplätze. Dabei sind sie auch auf Finanzierungspartner angewiesen, und dies sind zumeist Sparkassen und Landesbanken. Beide zusammen sind als Mitglieder der Sparkassen-Finanzgruppe hierzulande der größte Mittelstandsfinanzierer – rund zwei Fünftel aller Kredite an Unternehmen und Selbständige entfallen auf diese Gruppe.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie hat sich der öffentlich-rechtliche Bankensektor einmal mehr als verlässlicher Ansprechpartner vor Ort erwiesen und ist seiner Verantwortung als Hauptfinanzierer insbesondere der mittelständischen Wirtschaft gerecht geworden. Er hat nicht nur dafür gesorgt, dass seit dem Frühjahr 2020 die staatlichen Hilfskredite auch bei den Unternehmen ankommen, sondern auch falls nötig, entsprechende Moratorien vereinbart. Haben alle Sparkassen zusammen zu Jahresbeginn 2020 Kredite an inländische Unternehmen und wirtschaftlich Selbständige im Volumen von ca. 444 Mrd. Euro ausgereicht, ist der Bestand bis Ende des vierten Quartals auf rund 470 Mrd. Euro geklettert. Absolut betrachtet ist dies der höchste Wert unter allen Bankengruppen. Dahinter steht ein Rekordneugeschäft an Darlehenszusagen von gut 106 Mrd. Euro, das weitgehend in eigenem Obligo vergeben wurde. Der Anteil der Sonderkredite von KfW und Landesförderinstituten hieran liegt bei 7,5 Prozent. Auch unter Herausrechnung dieser Corona-Sonderkredite haben die Sparkassen einen Rekordwert erzielt. Die Bestandsveränderungen bei Krediten an Unternehmen und wirtschaftlich Selbständige nahmen 2020 im Gesamtmarkt um 3,8 Prozent zu. Hohe Wachstumsraten wurden bei Sparkassen (+5,5 Prozent), Genossenschaftsbanken (+6,9 Prozent), Großbanken (+4,1 Prozent) sowie bei Banken mit Sonderaufgaben (+12,4 Prozent) realisiert.

*Sparkassen erzielen selbst ohne Corona-Sonderkredite Rekordwert an Darlehenszusagen*

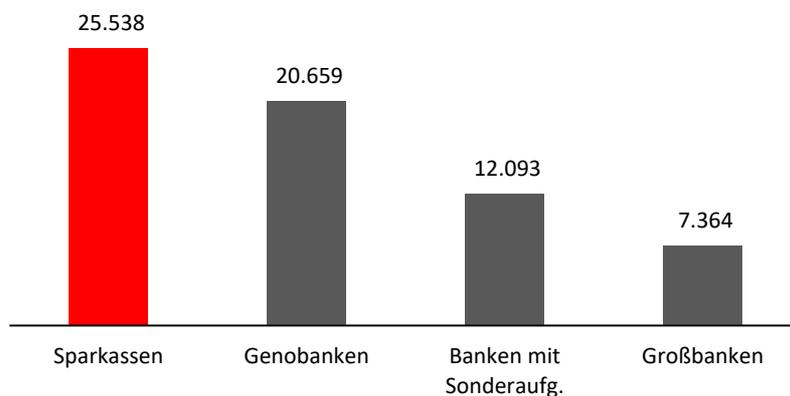
**Abb. 1 Kredite an inländische Unternehmen und wirtschaftlich Selbständige, indexiert (2020 = 100), Quartalsdaten**



Quelle: Deutsche Bundesbank, LBBW Research

Insgesamt haben Sparkassen (+25,5 Mrd. Euro), Genossenschaftsbanken (+20,7 Mrd. Euro) und Banken mit Sonderaufgaben (+12,1 Mrd. Euro) absolut jeweils einen beträchtlichen Teil des Kreditwachstums des Marktes (+58,3 Mrd. Euro) gestemmt. Zum Vergleich: Großbanken erzielten nur einen Zuwachs von 7,4 Mrd. Euro. Vor allem Sparkassen haben ihre Kunden während der Corona-Krise überdurchschnittlich stark unterstützt und konnten ihre Marktposition bei Kundenkrediten weiter ausbauen.

**Abb. 2 Kredite an inländische Unternehmen und wirtschaftlich Selbständige, Bestandsveränderungen in Mio. Euro in 2020**



Quelle: Deutsche Bundesbank, DSGV

Gerade in der Pandemiephase hat das regionale Bankensystem in Deutschland seine Leistungsfähigkeit erneut unter Beweis gestellt. Die institutionellen Besonderheiten eines starken regionalen Hausbanknetzwerks haben sich für die Effektivität der staatlichen Kreditprogramme sogar als höchst bedeutsam herausgestellt. Eine an der London School of Economics durchgeführte vergleichende Studie fand heraus, dass die Umsetzung der deutschen Kreditprogramme (Unternehmerkredit und Unternehmerschnellkredit) im regionalen Hausbanksystem deutlich reibungsloser stattfand als bei den entsprechenden staatlichen Kreditfazilitäten im britischen System mit seinem Durchführungskonsortium aus Großbanken<sup>1</sup>. Geschwindigkeit und Qualität der Kreditvergabe war bei den deutschen Programmen deutlich höher, bis hin zu einem wesentlich geringer ausgeprägten Missbrauch der staatlichen Unterstützungskredite aufgrund der genaueren Kenntnisse der regionalen Kreditinstitute über die kreditnehmenden Firmen.

<sup>1</sup> Hancké, Bob, Toon Van Overbeke and Dustin Voss (2021). 'Crisis and complementarities: A comparative political economy of economic policies after Covid-19', *Perspectives on Politics* (forthcoming)

Damit haben sich Deutschlands Banken und Sparkassen als Teil der Lösung erwiesen, um im vergangenen Jahr die schweren wirtschaftlichen Einbrüche bei den Unternehmen abzufedern. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist hierzulande um 4,8 Prozent geschrumpft.

## Regulierung unterstützt die Mittelbereitstellung

In der Pandemie konnten zahlreiche Kreditinstitute ihre Kredite ausweiten. Sie haben maßgeblich dazu beigetragen, dass viele Unternehmen die Pandemie bislang bewältigen konnten. Es gab einige regulatorische Erleichterungen auf europäischer und nationaler Ebene, die die Kreditwirtschaft unterstützt haben: Durch ein Vorziehen des erweiterten Mittelstandsfaktors, durch Herabsetzung des antizyklischen Kapitalpuffers und durch gezielte Anpassungen bei der Bildung der bilanziellen Risikovorsorge wurden die Kapitalquoten der Finanzinstitute gezielt gestärkt, um den Betroffenen möglichst schnell benötigte Finanzierungsmittel bereitstellen zu können. Die Ratingagentur Moody's schätzt, dass durch die als „CRR II quick-fix“ bekannt gewordenen Maßnahmen die harten Kernkapitalquoten im Schnitt um 0,4 Prozentpunkte gestärkt wurden. Darüber hinaus waren diese Maßnahmen ausgewogen, da sie zugleich die Systemstabilität nicht gefährdeten. Einige regulatorische Vorschriften hätten erleichtert werden können (Risikomessverfahren, Moratorien, Nichtentlastungen in Säule II sowie bei der Bankenabgabe). Ihre Beibehaltung hat die Kreditvergabe nicht vereinfacht.

*Regulatorische Erleichterungen leisten wichtigen Beitrag*

Des Weiteren hat sich aber zuvorderst die in den letzten Jahren stark ausgebaute Eigenkapitalbasis gerade in dieser schwierigen Situation ausgezahlt. Dank der hierdurch hinzugewonnenen Stressresistenz, welche die Bankenaufsicht BaFin den deutschen Häusern im Frühjahr 2020 bescheinigte, konnten eben auch, unter Abwägung aller Risiken, entsprechende Kredite bereitgestellt werden.

Dennoch haben die Corona-bedingten Verwerfungen in den aktuellen Jahresbilanzen deutscher Institute naturgemäß ihre Spuren hinterlassen. Insbesondere belastete der deutliche Anstieg der Aufwendungen für Kreditrisikovorsorge. Zwar konnten oftmals gestiegene Provisionserträge vereinnahmt werden. Aber der Zinsüberschuss steht trotz Volumen getriebener Zuwächse beispielsweise in der Baufinanzierung weiterhin durch das Negativzinsumfeld unter Druck. Per Saldo reduzierte sich das operative Ergebnis in vielen Fällen.

*Kreditrisikovorsorge belastet Jahresbilanzen...*

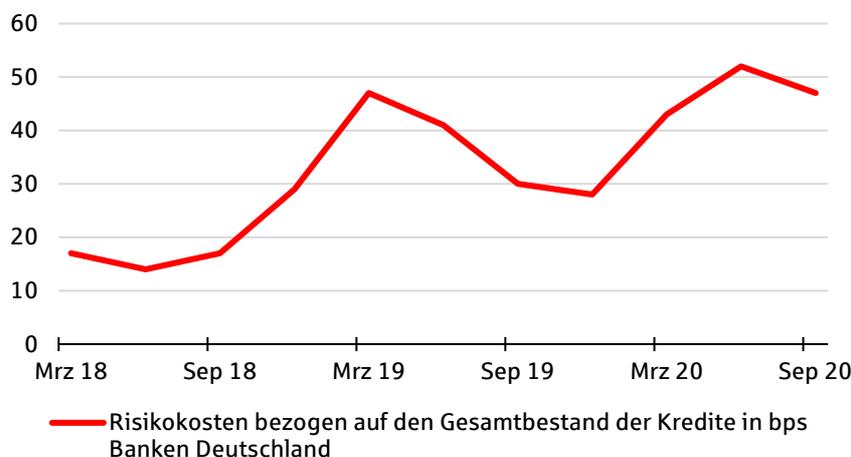
Sinkende Betriebsergebnisse und eine steigende Risikovorsorge führen zwangsläufig zu einem erheblichen Druck auf den Jahresüberschuss. Den beiden Verbundgruppen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken gelang es jedoch, auf reduziertem Niveau einen positiven

Jahresüberschuss nach Steuern auszuweisen und gleichzeitig die Vorsorgereserven zu dotieren. Somit dürfte es für den deutschen Bankenmarkt auch in der Summe nicht ganz so schlimm wie zur Jahresmitte 2020 erwartet kommen. Für das Gesamtjahr 2020 kann für den Aggregationswert aller deutschen Kreditinstitute gerade noch mit einem positiven Jahresergebnis gerechnet werden. Die Eigenkapitalrendite dürfte damit aber weiterhin niedrig ausfallen, was eine potenzielle Belastung der Finanzstabilität darstellt und von Ratingagenturen sowie den Aufsichtsbehörden intensiv beobachtet wird. Die geringe Profitabilität ist neben der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung insbesondere auch den hohen regulatorischen Anforderungen, dem über einen langen Zeitraum anhaltenden Negativzinsumfeld der EZB sowie den fortdauernden Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der europäischen Bankenabgabe geschuldet.

*... dennoch kann für deutschen Bankenmarkt in Summe mit positivem Jahresergebnis in 2020 gerechnet werden*

Zwar wurden mit dem Langfristender (TLTROs) Entlastungen geschaffen. Aber dennoch haben die stark ansteigenden Ankaufprogramme die negative Verzinsung der Überschussreserve zu einer hohen Belastung der Kreditinstitute geführt. Daher bleibt die EZB mehr denn je gefordert, Entlastungen durch die Erhöhung der Staffeln zu schaffen.

**Abb.3 Risikokosten Bankensystem Deutschland, in Basispkt. (bps)**



Quelle: EBA, LBBW Research

Betrachtet man die bisher vorliegenden Ausblicke der Kreditinstitute auf die Gewinnsituation der kommenden Jahre, so sind diese vor dem Hintergrund des weiteren Verlaufs der Corona-Pandemie von großer Zurückhaltung und Vorsicht geprägt. Zwar gehen die meisten Kreditinstitute mittelfristig wieder von rückläufigen Kreditrisikovorworfungen aus, erwarten diese aber immer noch auf einem deutlich erhöhten Niveau. Selbst für das Jahr 2023 wird keine Normalisierung erwartet. Auch befürchten viele Kreditinstitute, dass die positiven Ertragseffekte des Jahres 2020 durch Wertpapiergeschäfte und Investmentbanking-Dienstleistungen in Zukunft geringer ausfallen

werden. Ertragswachstum könnte damit im anhaltenden Niedrigzinsumfeld nahezu unmöglich werden.

### **Es gilt, weiter wachsam zu sein**

Angesichts einer anhaltend hohen Unsicherheit über die weiteren Auswirkungen der Pandemie, ungeachtet zunehmender Impfungen und einer erwarteten konjunkturellen Wiederbelebung in den kommenden Quartalen, bleibt das Umfeld für Deutschlands Finanzinstitute herausfordernd. Zwar liegt gemäß den Daten der Bankenaufsicht EBA die Quote der notleidenden Kredite (NPLs) hierzulande bei lediglich 1,3 Prozent und damit um 1,3 Prozentpunkte unterhalb des EU-Durchschnitts. Zudem beträgt die durchschnittliche harte Kernkapitalquote 15,6 Prozent und damit 0,1 Prozentpunkte mehr als in der gesamten EU.

Allerdings ist die NPL-Kennziffer spätzyklischer Natur, und befristete staatliche Hilfszusagen sowie eine ausgesetzte Insolvenzantragspflicht machen eine unmittelbare Beurteilung der künftigen Kreditnehmerqualität sehr schwierig. Die Verlustpuffer wurden im Jahr 2020 zwar gestärkt, aber angesichts der erwarteten Zunahme an Firmenpleiten ist fraglich, ob nicht doch noch nachgeschärft werden muss. Belastungen der aktuell gut ausgestatteten Eigenkapitalseite drohen den Banken zudem durch Verschlechterungen der internen Ratings von Kreditnehmern im Zuge von Pandemieeffekten. Das aktuelle Polster könnte dann teilweise abschmelzen. Auch diesbezüglich gilt für die Kreditinstitute, weiter wachsam zu sein.

*Beurteilung der künftigen  
Kreditnehmerqualität schwierig*

Dies gilt ebenfalls für die Aufsicht, um bei einem Anziehen der Konjunktur nicht zu früh das zuvor für die Kreditvergabe freigesetzte Eigenkapital wieder „einzufrieren“. Denn damit würde man letztlich die Wirtschaftsbelebung schwächen, welche mit steigendem Finanzierungsbedarf der Unternehmen einhergehen dürfte. So wie die regulatorischen Maßnahmen zu Beginn der Krise stützend auf die Realwirtschaft und das Finanzsystem gewirkt haben und die stark gestiegene Unsicherheit gedämpft haben, so ist dasselbe für die kommenden Quartale angeraten. Dass die EZB-Aufsicht die Überwachung von Kreditrisiken auf Agendapunkt Nr. 1 ihrer diesjährigen Prioritätenliste gesetzt hat, beruhigt zugleich mit Blick auf die Systemstabilität.

### **Regulierungsschraube nicht zu früh wieder anziehen**

Derzeit ist die Kreditnachfrage der Unternehmen nicht so stark. Im Januar 2021 lag die Wachstumsrate in Deutschland bei 4,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Im Durchschnitt des Jahres 2020 waren es noch monatlich plus 5,6 Prozent. Dies sollte sich aber rasch ändern,

sobald die Pandemie überwunden ist – und dieser Aufschwung darf nicht durch ein zu frühes Anziehen der Regulierungsschraube abgewürgt werden. So ist für die Setzung des antizyklischen Kapitalpuffers die Abweichung des Verhältnisses der im Inland gewährten Kredite zum Bruttoinlandsprodukt vom langfristigen Trend entscheidend. Ein kräftiger wirtschaftlicher Impuls im Jahresverlauf 2021 als Folge Corona-induzierter Nachholeffekte dürfte hierfür wohl kaum ausreichen.

Gleichzeitig sollten weitere destabilisierende Regulierungseffekte auf die Wirtschaft in dieser Phase durch den NPL-Backstop vermieden werden, der ab dem 26. April 2021 erstmals Eigenkapital-Abzugsbeträge vorsieht. Es wäre kontraproduktiv, den Kreditinstituten jetzt den Spielraum bei der Begleitung von Unternehmen in der Sanierung zu beschneiden und so das Wiederanlaufen der Wirtschaft gerade in den von der Corona-Pandemie betroffenen Branchen zu behindern. Hilfreich wären hier insbesondere ein Aussetzen des Abzugskalenders für 24 Monate sowie die stärkere Berücksichtigung werthaltiger Grundpfandrechte.

Des Weiteren sollte nicht vergessen werden, dass die finalen Basel III-Regelungen (oftmals als „Basel IV“ bezeichnet), die der Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) im Dezember 2017 veröffentlicht hat, bislang erst teilweise in europäisches Recht umgesetzt wurden. Dabei führt vor allem der laut aktualisierter BCBS-Empfehlung ab Januar 2023 binnen fünf Jahren stufenweise einzuführende Output-Floor zu einer deutlichen Straffung der Eigenkapitalvorgaben. Durch diesen erfolgt eine Begrenzung der Abweichung der durch bankeigene Messverfahren ermittelten Eigenkapitalanforderungen von jenen, die sich durch Anwendung der Standardansätze ergeben würden.

So hat die Deutsche Bundesbank in der im Dezember 2020 veröffentlichten Auswirkungsstudie errechnet, dass sich alleine durch den Output-Floor bis Anfang 2028 die Mindesteigenkapitalanforderungen im Schnitt für alle Häuser um 17 Prozent erhöhen. Auch bei den Sparkassen, die in der Regel überwiegend keine internen Messverfahren verwenden, steigen die Eigenmittelanforderungen durch die Änderungen vor allem der Risikogewichte im Kreditrisikostandardansatz um knapp 10 Prozent, was eine signifikante Belastung darstellt. Dieses Kapital könnte bei der Finanzierung des Aufschwungs fehlen, da die Kreditinstitute die künftigen Belastungen bereits heute zumindest teilweise antizipieren werden. Richtet man darüber hinaus den Blick in die fernere Zukunft, sehen sich gerade die mittelständischen Unternehmen mit der Herausforderung einer digitalen und nachhaltigen Transformation ihrer Geschäftstätigkeit konfrontiert. Auch deshalb ist es wichtig, die Kreditvergabe der Institute nicht durch eine überbordende Regulierung einzuschränken.

*Eigenkapitalanforderungen durch den Output-Floor sorgen in Zukunft für erhebliche Belastung*

Eine neuerliche Verschiebung der Einführung des Output-Floors oder eine explizite Bezugnahme auf die Säule-1-Eigenkapitalanforderungen und somit eine „Verrechnung“ der dadurch abgedeckten Risiken mit solchen, die bereits durch bankindividuelle Säule-2-Zuschläge adressiert werden, erscheint daher angeraten. Denn dies würde den zuvor genannten Eigenkapitalauftrieb mildern. So hat in den letzten Jahren die EZB-Aufsicht in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden im Rahmen des Großprojektes „TRIM“ (Targeted Review of Internal Models) eine gezielte Überprüfung solcher bankeigener Modelle durchgeführt, um Inkonsistenzen und unbegründete Abweichungen zu verringern. Die hinter dem TRIM-Projekt stehende Ratio ist somit identisch mit Sinn und Zweck der Einführung eines Output-Floors. Aufbauend auf ihren Erfahrungen hat die EZB-Aufsicht schließlich im Oktober 2019 einen über 200 Seiten umfassenden Katalog an Leitlinien zur Anwendung interner Modelle erstellt.

*Neuerliche Verschiebung der Einführung des Output-Floors angeraten*

Darüber hinaus müssen weitere administrative Bürden und finanzielle Lasten resultierend aus der europäischen Bankenunion vollumfänglich vermieden werden. Es wäre weder im Sinne der Proportionalität noch aus der Perspektive der Finanzstabilität erforderlich, die Kompetenzen des Single Resolution Board (SRB) auszubauen und den Abwicklungsmechanismus für alle Kreditinstitute als Regelfall vorzusehen. Abzulehnen sind ferner weiter steigende Umlagezahlungen an die Vielzahl der Verwaltungshaushalte europäischer Behörden, unter anderem an die European Supervisory Authorities (ESAs), an das SRB sowie die EZB-Bankenaufsicht.

Die Umsetzung der Vorschläge der EU-Kommission zur zwangsweisen Zentralisierung der Einlagensicherung würde den Sparkassen und ihren Verbundinstituten 5,9 Mrd. Euro kosten, was ihre Kreditvergabefähigkeit dramatisch lähmen und den deutschen Mittelstand in eine Kreditklemme stürzen würde. Hinzu käme eine Schwächung der Finanzstabilität, wenn bewährte Institutssicherungssysteme wie die der öffentlich-rechtlichen und der genossenschaftlichen Finanzgruppen mit ihren präventiven Maßnahmen geschwächt oder gar abgeschafft würden.

## **Fazit**

Bislang sind Deutschlands Finanzinstitute relativ glimpflich durch die Corona-Krise gekommen, die dennoch ihre Spuren vor allem in der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres 2020 hinterlassen hat. Sparkassen und Banken waren und sind Teil der Lösung, haben die Unternehmen in der Finanzierung unterstützt. Fiskalpolitik und Regulierung haben im letzten Frühjahr tatkräftig und rasch gehandelt. Mit dem Auslaufen staatlicher Hilfsmaßnahmen und einer Wiederaufnahme der Insolvenzantragspflicht dürften sich trotz der in den kommenden Quartalen

erwarteten Konjunkturbelebung zeitverzögert auch Belastungen bei der Aktivaqualität in den Bankbilanzen zeigen.

Eine zu frühe Zurücknahme der regulatorischen Erleichterungen würde das gemeinsam Erreichte gefährden und die Konjunkturerholung schwächen. Dies gilt zuvorderst für ein mögliches Wiederaufleben des antizyklischen Kapitalpuffers und den NPL-Backstop, mittelfristig auch für die Umsetzung der sog. Basel III-Finalisierung bzw. die Einführung des Output-Floors. Dieser führt zu signifikant höheren Kapitalanforderungen und gefährdet die Möglichkeit von Sparkassen und Banken, mittels Kreditvergabe an die Unternehmen deren Investitionen in Digitalisierung und nachhaltiges Wirtschaften zu unterstützen. Belastungen aus der Europäischen Bankenunion sind unter allen Umständen einzugrenzen. Steigende Umlagezahlungen, ein Ausbau der Kompetenzen des SRB sowie eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung würden die Kreditinstitute immens belasten und sind daher abzulehnen.

Mehr denn je müssen Bankenregulierung mit makro- und mikroprudentiellen Anforderungen sowie der Zusammenhang mit den Wirkungen der Geldpolitik für ein reibungsloses Funktionieren der Bankenmärkte im Euroraum und auch darüber hinaus in einem Gesamtzusammenhang der Weltfinanzmärkte betrachtet werden. Auch über die Art der Regulierung und den „lessons to be learned“ aus der Pandemie muss ein neues Maß von Ausgewogenheit gefunden werden. Gerade die Gesundheitskrise hat gezeigt, wie wichtig ein funktionierendes Bankensystem ist.

# Disclaimer

Das vorliegende Positionspapier der Chefvolkswirte entspricht nicht notwendigerweise der Haltung der DekaBank oder der Haltung der jeweiligen Landesbanken und Sparkassen.

## Impressum

### Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband  
Abteilung Volkswirtschaft, Finanzmärkte  
und Wirtschaftspolitik  
Charlottenstraße 47, 10117 Berlin  
Telefon: 030 20225-5303  
DSGV-Volkswirtschaft@dsgv.de

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe

Stand: 3. Mai 2021

### Gestaltung

Franz Metz, Berlin

### Bildnachweis

Unsplash/Lance Asper

## Verantwortlich

Pia Jankowski – DSGV  
Direktorin  
Leitung Volkswirtschaft, Finanz-  
märkte und Wirtschaftspolitik  
Pia.Jankowski@dsgv.de

Dr. Reinhold Rickes – DSGV  
Abteilungsleiter  
Leitung Volkswirtschaft  
Reinhold.Rickes@dsgv.de

## Hinweis

Alle Publikationen dieser Reihe finden Sie unter  
<https://www.dsgv.de/positionen.html#standpunkte>

ISSN  
2509-3851