

11.04.14**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union**COM(2014) 43 final; Ratsdok. 6022/14**

Der Bundesrat hat in seiner 921. Sitzung am 11. April 2014 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt - wie bereits in Ziffer 1 seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen (im Folgenden: Trennbankengesetz) in BR-Drucksache 94/13 (Beschluss) - die dem Verordnungsvorschlag zugrunde liegende Intention, die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegen künftige Krisensituationen weiter stärken zu wollen. Eines der wesentlichen Ziele des ordnungspolitischen Rahmens zur Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte ist es, die "too-big-to-fail"-Problematik aufzulösen. Die dazu bereits ergriffenen Maßnahmen - in die sich der Verordnungsvorschlag zusätzlich einreicht - sorgen für eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegen Krisenfälle.
2. Nach dem neuen Rechtsrahmen muss es möglich sein, zukünftig auch systemrelevante Banken im Fall ihres Scheiterns an den Märkten ohne Gefahr für die Stabilität des gesamten Finanzsystems und ohne Inanspruchnahme des Steuerzahlers zügig abwickeln zu können. Regelungen zur Abschirmung des klassischen Bankgeschäfts von riskanten, spekulativen Investmentgeschäften können

einen wesentlichen Beitrag hierzu leisten. Spareinlagen können so wirksam vor Risiken aus dem Investmentbanking geschützt werden. Neben der Steigerung der Transparenz im Finanzsektor lässt sich mit solchen Vorgaben zugleich verhindern, dass rein spekulative Investmentgeschäfte auf Spareinlagen und im Ergebnis auf eine implizite Staatsgarantie hierfür gestützt werden können. Solche Regelungen können die Durchführung notwendiger Strukturreformen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten aber nicht ersetzen.

3. Der Bundesrat hält ein EU-weit einheitliches Vorgehen bei den Strukturmaßnahmen im Bankensektor für unerlässlich. Nur so lassen sich die EU-Bankenunion und die damit bezweckte Erhöhung der Finanzstabilität wirksam umsetzen. Bei unterschiedlichen nationalen Regelungen besteht die Gefahr von Ausweichbewegungen und Wettbewerbsverzerrungen, zusätzlichem regulatorischen Verwaltungsaufwand sowohl auf Seiten der Aufsichtsbehörden als auch auf Seiten der beaufsichtigten Institute sowie negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts. Er erkennt an, dass die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag EU-weit einheitliche strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der EU vorantreibt. Insoweit sieht er den Vorschlag im Einklang mit seiner Forderung beim deutschen Trennbankengesetz nach einheitlichen Lösungen auf europäischer Ebene (Ziffer 3 der BR-Drucksache 94/13 (Beschluss)). EU-weit einheitliche Vorgaben dürfen allerdings nur ein Zwischenschritt sein. Aufgrund der globalen Verflechtungen im Finanzsektor ist ein international abgestimmtes Vorgehen bei Bankenstrukturreformen im Rahmen der G 20 notwendig.
4. Allerdings sollten die Bemühungen um EU-einheitliche Regelungen nicht über das Ziel hinausschießen: Zentrales Anliegen muss die konsequente Separierung solcher Geschäftstätigkeiten von Instituten sein, die als riskant für die Stabilität des Finanzsystems einzustufen sind und keinen Bezug zur Realwirtschaft aufweisen. Diese Tätigkeiten müssen im Fall der Fälle unmittelbar und ohne Gefahr für die Finanzmarktstabilität und ohne Belastungen für die öffentlichen Haushalte abgewickelt werden können. Dabei darf das Universalbankenmodell in seiner Breite aber nicht zur Disposition gestellt werden. Zudem darf die Finanzierung der deutschen Volkswirtschaft nicht negativ beeinträchtigt werden.

5. In der strukturellen und inhaltlichen Ausgestaltung des Verordnungsvorschlags sieht der Bundesrat deshalb noch erheblichen Nachbesserungsbedarf, damit der Vorschlag für kontinentaleuropäische Bankensysteme, insbesondere vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Kreditinstitute in Deutschland, handhabbar wird.
6. Der Bundesrat begrüßt, dass das in Artikel 6 des Entwurfs vorgeschlagene Verbot des Eigenhandels und bestimmter damit verbundener Tätigkeiten nicht für kleinere Banken gelten soll. Ebenso wie bei den vorausgehenden Regulierungsmaßnahmen - SSM, SRM und BRRD - muss sich der Fokus der strukturellen Reformmaßnahmen auf große, systemrelevante Banken und die Lösung der "too-big-to-fail"-Problematik richten. Allerdings sieht der Bundesrat dieses grundsätzliche Verbot vor dem Hintergrund der Empfehlungen der "Liikanen-Expertengruppe" und der diesen folgenden deutschen Abschirmungsregelungen kritisch. Nach Ansicht des Bundesrates sollten sich die Vorgaben der Verordnung stärker an diesen Maßstäben orientieren.
7. Anders als im deutschen Gesetz und im "Liikanen-Report" gibt es nach dem Verordnungsvorschlag nicht die Möglichkeit, das unter das Eigenhandelsverbot fallende Geschäft in eine separierte Einheit innerhalb derselben Institutsgruppe abzutrennen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Ziel, Kundengelder vor einer Inanspruchnahme aus spekulativen Eigengeschäften zu schützen, - wie im deutschen Trennbankengesetz - gleichermaßen durch die Ausgliederung des Eigenhandels auf eine rechtlich und operationell unabhängige Einheit innerhalb einer Institutsgruppe erreicht werden kann. Insofern hält er den Verordnungsvorschlag für zu weitgehend, weil er das Universalbankensystem ohne Not schwächt.
8. Der Bundesrat hat erhebliche legitimatorische Bedenken gegenüber der Tatsache, dass der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Kommission gewichtige Kompetenzen im Rahmen der Bankenstrukturmaßnahmen übertragen werden sollen. Als äußerst kritisch sieht der Bundesrat daher die weitgefassten Kompetenzen der Kommission und der EBA, den Verordnungsvorschlag durch delegierte Rechtsakte und Durchführungsbestimmungen auszugestalten. Insbesondere soll die EBA die Entwürfe technischer Regulierungsstandards erarbeiten, in denen festgelegt wird, wie die

Parameter für die Abtrennung von bestimmten Handelstätigkeiten zu messen sind, welche dann von der Kommission erlassen werden. Zudem soll die Kommission durch delegierte Rechtsakte die Obergrenzen und Bedingungen in Bezug auf die festgelegten Parameter erlassen können.

Zum einen lässt sich aufgrund dieser Kompetenzen der tatsächliche Kreis der betroffenen Kreditinstitute nicht abschließend bestimmen. Zum zweiten erhält die Kommission durch sie die Befugnis, die entscheidenden Weichen für die Abtrennungsbefugnis von Handelsgeschäften zu stellen. Künftig dürften die Aufseher eine Abtrennung von Handelstätigkeiten vor allem dann anordnen, wenn bestimmte Obergrenzen von Parametern - einzeln oder in Kombination - überschritten werden. Aus dem Verordnungsvorschlag ergibt sich weder, wie die Parameter ermittelt werden, noch die Höhe der Obergrenzen. Diese Vorgaben sollen mittels delegierter Rechtsakte definiert werden. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, diese entscheidenden Vorgaben zum Anwendungsbereich und zur Abtrennungsbefugnis in der Verordnung festzulegen. Denn es handelt sich hierbei um grundlegende und wesentliche Entscheidungen, die nach Ansicht des Bundesrates vom europäischen Gesetzgeber direkt auf Verordnungsebene geregelt werden müssen. Im Gegenzug fordert er die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass Ermächtigungen der EBA und der Kommission entsprechend gestrichen werden.

Zu einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 3

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Verfahren dafür einzusetzen, dass die Förderinstitute der Länder vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden.

Laut Artikel 3 des Verordnungsvorschlags fallen diejenigen europäischen Banken in den Anwendungsbereich, die als global systemrelevant betrachtet werden, sowie Banken, deren Bilanzsumme in drei aufeinanderfolgenden Jahren 30 Milliarden Euro und deren Handelssumme 70 Milliarden Euro oder 10 Prozent der Bilanzsumme übersteigt. Eine Ausnahme vom Geltungsbereich ist für die Institute vorgesehen, die in Artikel 2 der Richtlinie 2013/36/EU (CRD-IV-Richtlinie) genannt sind. Hierbei handelt es sich unter anderem um Förderinstitute wie z. B. die KfW. Trotz vergleichbaren Geschäftsmodells und vergleichbarer Geschäftsaktivitäten fallen Landesförderinstitute nicht unter die Ausnahmeregelung.

Zu den Artikeln 3, 22 und 23

10. Für den Bundesrat ist nicht nachvollziehbar, warum die Schwellenwerte in Artikel 3 (Geltungsbereich) des Verordnungsvorschlags grundlegend von den Empfehlungen des "Liikanen-Berichts" bzw. vom daran angelehnten deutschen Trennbankengesetz abweichen. Er fordert deshalb die Bundesregierung auf, auf eine Überprüfung dieser Schwellenwerte hinzuwirken. Im Rahmen dieser Überprüfung sollten nicht nur die Empfehlungen des "Liikanen-Berichts" und die Festlegungen der nationalen Trennbankengesetze, sondern beispielsweise auch die Ergebnisse der Stresstests von Europäischer Zentralbank (EZB) und EBA berücksichtigt werden. Zudem bietet sich der Rückgriff auf den Schwellenwert von mindestens 70 Milliarden Euro Bilanzsumme bei der Definition von "großen Kreditinstituten" in der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (CRR) an.

Zu Artikel 5

11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Fortgang der Beratungen darauf hinzuwirken, dass die Begriffsbestimmung "Eigenhandel" in Artikel 5 Nummer 4 um das Merkmal der "kurzfristigen" Gewinnerzielungsabsicht ergänzt wird. Dies entspricht den deutschen Regelungen. Das langfristige Halten von Wertpapieren (sogenanntes "Buy and Hold") muss uneingeschränkt Teil der Kernbankaktivitäten bleiben können. Ausweislich der Gesetzesbegründung im Kreditwesengesetz soll das deutsche Verbot spekulativer Geschäfte für Geschäfte mit dem Ziel, kurzfristige Marktpreisschwankungen auszunutzen, gelten. Im Interesse der Rechtssicherheit bedarf es dabei aber einer klaren gesetzlichen Definition, wann eine "kurzfristige" Gewinnerzielungsabsicht vorliegt.

Zu Artikel 6

12. Nach dem Verordnungsvorschlag dürfen sich Banken künftig vielfach nicht mehr an AIFs beteiligen. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die Begrenzung der Beteiligung an AIFs überprüft wird. Dabei sollte auch geprüft werden, - in Anlehnung an das deutsche Trennbankengesetz - das Verbot auf Beteiligungen an Hedgefonds sowie Fonds mit hohem Leverage zu beschränken.

Zu den Artikeln 6 und 8

13. Soweit an den Ausnahmen für Staatsanleihen festgehalten wird, sind diese konsequent zu fassen. Länder und Kommunen verfügen in Deutschland über eigene öffentliche Haushalte. Zudem sind Anleihen der Länder und Kommunen vielfach von gleicher Liquidität und Bonität wie Staatsanleihen einiger EU-Staaten. Insoweit sind die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Ermächtigungen an die Kommission, nach freiem Ermessen zu entscheiden, ob Anleihen regionaler Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten mit Staatsanleihen gleichzustellen sind, nicht sachgerecht. Notwendig ist vielmehr eine normierte Gleichbehandlung.

Zu Artikel 8

14. Bei der Emission von Anleihen - beispielsweise von Ländern - verlangen Emittenten und Investoren gleichermaßen von den die Emission begleitenden Banken häufig ein "Market Making". Insofern ist das "Market Making" Teil der Emissionsbegleitung der Banken. Bei einer isolierten Abtrennung des "Market Making" vom Kernkreditinstitut wäre diese bisherige Zusammenarbeit zwischen Emittenten, Banken und Investoren bei der Emission nicht mehr möglich. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass eine "Market-Making"-Tätigkeit im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe k der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, die im Zusammenhang mit einer Emissionsbegleitung erbracht wird, zu den von Artikel 8 Absatz 1 erfassten Tätigkeiten zählt.

Zu Artikeln 8, 12 bis 15

15. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag ausdrücklich die wichtige Rolle anerkennt, die die Sparkassen und Genossenschaften für die Finanzierung der lokalen und regionalen Wirtschaft spielen (Ziffer 3.3.4.6. der Begründung). Allerdings sieht er hier erheblichen Nachbesserungsbedarf, da der Verordnungsvorschlag den bewährten Verbundstrukturen im Sparkassen- und Genossenschaftswesen in mehreren Punkten nicht ausreichend Rechnung trägt:
- Er hält es für erforderlich, dass Geschäfte zwischen den Instituten eines Haftungsverbundes (Verbundgeschäfte) und sich daraus ergebende Absicherungsgeschäfte entsprechend den deutschen Vorgaben zulässig bleiben. Verbundgeschäfte sind in die Aufzählung von Artikel 8 Absatz 1

des Verordnungsvorschlags aufzunehmen. Auch Risikoabsicherungsgeschäfte der Zentralinstitute für Primärbanken dürfen durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht beschränkt werden. Artikel 12 Absatz 1 ist um einen entsprechenden Ausnahmetatbestand zu ergänzen.

- Nach Artikel 13 Absatz 5 Unterabsatz 1 darf ein Kernkreditinstitut am Handelsunternehmen weder Kapitalinstrumente noch Stimmrechte halten. Für Verbundstrukturen enthält Absatz 5 davon eine Ausnahme, die allerdings an enge Grenzen geknüpft ist. Der Bundesrat begrüßt diese mit Artikel 13 Absatz 5 Unterabsatz 2 verfolgte Zielrichtung. Um unangemessenen strukturellen Veränderungen infolge einer Abtrennungsentcheidung entgegenwirken zu können, soll diese Vorschrift für bestimmte Kernkreditinstitute die Möglichkeit eröffnen, Kapitalinstrumente eines Handelsunternehmens oder Stimmrechte an einem solchen Unternehmen zu halten. Allerdings sind die Voraussetzungen zu streng formuliert. Die Entscheidung soll von der zuständigen Behörde nach Konsultation der EBA getroffen werden. Maßstab soll dabei sein, dass die Kapitalinstrumente oder Stimmrechte für das Funktionieren der Gruppe unverzichtbar sind und das Kernkreditinstitut ausreichende Maßnahmen zur angemessenen Minderung der entsprechenden Risiken getroffen hat. Zudem ist die vorgeschlagene Bestimmung insofern unpräzise, als unklar bleibt, ob auch indirekte Beteiligungen - etwa über die Sparkassenregionalverbände - zulässig sind. Hier bedarf es einer entsprechenden Klarstellung, dass auch solche Beteiligungsstrukturen zulässig sind.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass diese Ausnahme alle Verbundstrukturen in Deutschland erfasst. Beispielsweise sollte klargestellt werden, dass auch das mittelbare Halten von Kapitalinstrumenten oder Stimmrechten am Handelsunternehmen ausreicht, um für das Funktionieren der Gruppe unverzichtbar im Sinne der Ausnahme zu sein.

- Er fordert, dass von der in Artikel 15 vorgeschlagenen Obergrenze für Großkredite an Unternehmen der Finanzbranche alle Kreditbeziehungen innerhalb eines Haftungsverbundes ausgenommen werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedenfalls zu prüfen, welche Auswirkungen die geplante Großkreditobergrenze von 200 Prozent für Ausleihungen an Unternehmen der Finanzbranche auf dem Interbankenmarkt hat. Der Interbankenmarkt ist ein wichtiges Instrument der Banken zur Liquiditätssteuerung und Risikoabsicherung. Bei dieser Prüfung sollten vor allem die Folgen für Verbundstrukturen Berücksichtigung finden.

Daneben bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob die geplanten Großkreditobergrenzen - neben den bereits ergriffenen Maßnahmen zur Entflechtung des Finanzsektors (z. B. Derivateclearing über zentrale Kontrahenten, erhöhte Eigenkapitalanforderungen für Ausleihungen an große Institute) - nachweisbar einen Beitrag zur Verringerung von Systemrisiken leisten können und ob insbesondere die erwartete wirtschaftliche Abtrennung zwischen Kernkreditinstitut und Handelsunternehmen auf diese Weise angegangen werden sollte.

Zu Artikel 21

16. Der Bundesrat fordert eine EU-weit einheitliche Trennbanken-Regulierung. Im Widerspruch hierzu sieht der Bundesrat allerdings die geplante Befugnis der Kommission nach Artikel 21 des Verordnungsvorschlags, Kreditinstitute, die vergleichbaren nationalen Vorschriften unterliegen, auf Ersuchen eines Mitgliedstaats von den Abtrennungsvorgaben freizustellen. Diese Regelung kann keinen Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarkts darstellen.
17. Er hat erhebliche Zweifel, ob die deutschen Abschirmungsregelungen die in Artikel 21 des Vorschlags vorgeschlagenen Voraussetzungen für die Freistellung von den Anforderungen zur Abtrennung bestimmter Handelstätigkeiten erfüllen. Dies muss im weiteren Rechtsetzungsprozess detailliert geprüft werden. Sofern diese Prüfung die Zweifel erhärten sollte, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf eine Änderung des Artikels 21 hinzuwirken, damit die deutschen Vorgaben Anwendung finden können.

Zum Anwendungszeitpunkt

18. Nach Ansicht des Bundesrates sollte betroffenen Instituten sowohl im Fall des Verbots (Kapitel II) als auch im Fall der Abtrennung (Kapitel III) bestimmter Handelstätigkeiten ein angemessener Zeitraum von mindestens sechs Monaten zustehen, um diese Geschäfte entweder einzustellen oder unter die festgelegten Parameter zurückzufahren.
19. Nach Auffassung des Bundesrates müssen die deutschen Regelungen zur Abschirmung von Risiken und die vorgeschlagenen EU-Bestimmungen im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit für die betroffenen Institute auch hinsichtlich ihres Inkrafttretens aufeinander abgestimmt werden. Die deutschen

Vorgaben sollten den europäischen Regelungen zur Bankenstrukturreform nicht vorgreifen.

Weiteres

20. Angesichts der tiefgreifenden Auswirkungen von strukturellen Reformmaßnahmen im EU-Bankensektor nimmt der Bundesrat den Legislativvorschlag zum Anlass, seine Forderung nach Durchführung einer tiefgreifenden Untersuchung der kumulativen Auswirkungen der zahlreichen Maßnahmen zur Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsektors erneut zu bekräftigen. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf das in Deutschland bewährte dreigliedrige Universalbankensystem, die kleineren und mittleren Banken sowie die mittelständisch geprägte, aber global ausgerichtete deutsche Realwirtschaft gerichtet werden. Dabei sollten insbesondere Wechselwirkungen und auch Überschneidungen mit vorausgehenden Legislativvorhaben - insbesondere SRM und BRRD - geprüft werden, um mögliche Verfahrenseffizienzen und Doppelbelastungen für die betroffenen Institute zu vermeiden.

Redaktioneller Änderungsbedarf

21. Der Bundesrat bittet um Korrektur eines möglichen Übersetzungsfehlers in der deutschen Fassung bei der Begriffsbestimmung von "Eigenhandel" in Artikel 5 des Verordnungsvorschlags. Entgegen der englischsprachigen Fassung und den Erwägungen auf Seite 9 des Verordnungsvorschlags wären nach dem deutschen Wortlaut auch Geschäfte zur Absicherung des aus einer tatsächlichen oder antizipierten Kundentätigkeit resultierenden Risikos vom Eigenhandelsverbot erfasst.