

31.03.17

Beschlussdes Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012

COM(2016) 850 final

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den Vorschlag der Kommission, der darauf abzielt, die im Zuge der Finanzkrise der Jahre 2007 und 2008 begonnene Reformagenda zur Stärkung der Stabilität und Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems gegenüber vielen Arten möglicher Schocks und Krisen zu vollenden, indem verbleibende Schwachstellen beseitigt und einige noch ausstehende Reformelemente eingeführt werden sollen. Insbesondere der Vorschlag, gemäß Artikel 501 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 den so genannten KMU-Korrekturfaktor auszuweiten, wonach künftig auch für Kredite an mittelständische Unternehmen über 1,5 Millionen Euro eine Privilegierung bei der Risikogewichtung vorgesehen ist, stellt einen positiven Beitrag zur Sicherstellung der Bankenfinanzierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen dar, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Schaffung von wirtschaftlichem Wachstum und Arbeitsplätzen ein Stützpfeiler der Wirtschaft der EU sind.

2. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Bankenregulierung darauf hinzuwirken, dass der bestehende Rahmen mit größerer Verhältnismäßigkeit angewendet wird, insbesondere mit Rücksicht auf die Situation kleinerer oder beziehungsweise und weniger komplexer Institute. Kleine oder beziehungsweise und mittelständische Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Privatbanken stellen nach wie vor eine tragende Säule der Mittelstandsfinanzierung dar. Damit diese Institute diese Funktion auch zukünftig uneingeschränkt erfüllen können, ist neben einer adäquaten Risikogewichtung von Krediten an mittelständische Unternehmen eine proportionale Regulierung von hoher Bedeutung, die unverhältnismäßige, die Kreditvergabemöglichkeiten unnötig beschränkende Belastungen kleiner oder beziehungsweise und mittelständischer Kreditinstitute vermeidet. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche:

a) Nach Auffassung des Bundesrates stellen die im Verordnungsvorschlag (EU) Nr. 575/2013 vorgesehenen Entlastungen kleinerer oder beziehungsweise und weniger komplexer Institute bei den Melde- und Offenlegungspflichten wichtige Ansatzpunkte für mehr Verhältnismäßigkeit in der europäischen Bankenregulierung dar. Der in Artikel 430a Absatz 4 des Verordnungsvorschlags vorgeschlagene Schwellenwert einer Bilanzsumme von 1,5 Milliarden Euro, der der Definition eines "kleinen Instituts" zugrunde liegt, ist jedoch deutlich zu niedrig. Der Bundesrat bittet vor diesem Hintergrund die Bundesregierung, sich im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der europäischen Bankenregulierung dafür einzusetzen, dass in den zentralen bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen auf europäischer Ebene, wie der Richtlinie 2013/36/EU oder der Verordnung (EU) Nr. 575/2013-CRR, ein ausreichend hoher, einheitlicher Schwellenwert als Definition für kleinere oder beziehungsweise und weniger komplexe Institute verankert wird. Die im Rahmen des Europäischen Bankenaufsichtsmechanismus verankerten Kriterien für "weniger bedeutende Banken" sind hierfür eine naheliegende Definition.

b) Darüber hinaus sollte aus Sicht des Bundesrates geprüft werden, ob neben der Größe als Kriterium für regulatorische Erleichterungen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergänzend auch weitere risikobeeinflussende Faktoren wie das Geschäftsmodell des Instituts, seine Komplexität oder der Grad seiner Vernetzung im Finanzsystem Berücksichtigung finden sollten.

- c) Die vorgesehenen Erleichterungen bei den Meldepflichten für kleinere Institute zielen hauptsächlich auf eine Verringerung des Meldeturnus ab. Eine noch wirksamere Entlastung könnte nach Auffassung des Bundesrates dadurch erreicht werden, dass auch der Umfang bestehender Meldepflichten kritisch auf seine Notwendigkeit hin auf den Prüfstand gestellt wird. Im Hinblick auf die Verpflichtungen zur Offenlegung sollte zudem eine Beschränkung auf kapitalmarktorientierte Institute erwogen werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Verlauf der Beratungen hierfür einzusetzen.
- d) Institute sollten stets die Möglichkeit haben, im Rahmen der Berechnung des risikogewichteten Forderungswertes von Fonds (Artikel 152 Absatz 7 des Verordnungsvorschlags) die Berechnungen Dritter zu verwenden, unabhängig davon, welche Informationen das Institut selber hat oder nicht. Insbesondere kleineren Instituten, für die eigene Berechnungen einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellen, käme eine derartige Bestimmung zu Gute. Der oben genannte Artikel sollte entsprechend angepasst werden.
3. Der Bundesrat spricht sich im Hinblick auf den Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Sinne des Proportionalitätsprinzips für eine verhältnismäßigere Ausgestaltung folgender Regelungsbereiche aus und bittet um entsprechende Prüfung.
- a) Zu Artikel 281 und 282
- Die Artikel 281 und 282 sehen die Einführung neuer vereinfachter Standardansätze für das Gegenparteiausfallrisiko vor. Im Vergleich zur bisher gerade von Instituten mit geringen Derivatebeständen genutzten Ursprungsrisikomethode sind diese Ansätze jedoch durch eine deutlich höhere Komplexität gekennzeichnet. Zumindest für Institute mit geringen Derivatebeständen sollte alternativ auch weiterhin eine Anwendung der Ursprungsrisikomethode und der Marktbewertungsmethode jeweils in ihrer derzeitigen Fassung ermöglicht werden.
- b) Zu Artikel 325a
- Bei den Ansätzen für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken sieht Artikel 325a Absatz 1 als Bedingungen für die Anwendung des vereinfachten Standardansatzes neben einer absoluten Grenze von 300 Millionen Euro auch eine prozentuale Grenze von zehn Prozent der

Gesamtvermögenswerte des Instituts vor. Letztere droht gerade sehr kleine Kreditinstitute von der Anwendung des vereinfachten Standardansatzes auszuschließen (zum Beispiel läge bei einer Bilanzsumme von 200 Millionen Euro der Schwellenwert bei lediglich 20 Millionen Euro). Dies entspricht aus Sicht des Bundesrates nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sollte dahingehend geändert werden, dass statt der bisherigen Grenzen auf den 12-Monatsgewinn/-verlust des Handelsbuchs abgestellt wird. Dieser sollte absolut nicht mehr als 0,1 Prozent der aufsichtsrechtlichen Eigenmittel betragen.

c) Zu Artikel 325ai

Viele europäische Förderbanken erfüllen den Status einer öffentlichen Stelle. So sind die deutschen Landesförderbanken "öffentliche Stellen" nach Artikel 4 Absatz 8 CRR. Sie sind Unternehmen ohne Erwerbszweck, die sich im Besitz einer regionalen Gebietskörperschaft befinden, für die eine der ausdrücklichen Garantie gleichstehende Haftung gilt. Darüber hinaus sind sie selbstverwaltete Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die einer öffentlichen Beaufsichtigung unterliegen. Bei diesen öffentlichen Stellen entspricht das Kreditspreadrisiko gemäß Artikel 116 Absatz 4 CRR dem Risiko ihres expliziten Garantiegebers. Die risikotechnische Gleichstellung von explizitem Garantiegeber und Förderbank ist damit rechtlich begründet und war während der Finanzmarktkrise empirisch nachzuweisen. Entsprechend sind die deutschen Landesförderbanken als öffentliche Stelle gemäß Artikel 325ai des Verordnungsvorschlags aufgrund ihrer Bonitätsstufen 1 bis 3 mit einem Risikogewicht von 1 Prozent in die Risikogewichtsklasse 3 einzuordnen.

Für Finanzinstitute gilt - analog den Beobachtungen in der Finanzmarktkrise - zum Beispiel bei gleicher Bonität entsprechend der Risikogewichtsklasse 4 ein Risikogewicht von 5 Prozent. Unter diese Risikogewichtsklasse fallen aber auch "Unternehmen der Finanzbranche, einschließlich vom Zentralstaat gegründete Kreditinstitute, regionale oder lokale Gebietskörperschaften und Geber von Förderdarlehen". Zur Vermeidung von Missverständnissen ist eine Anpassung des Artikels 325ai notwendig, sodass in der Risikogewichtsklasse 4 nicht Förderbanken gemeint sind, die die Bedingung "öffentlicher Stelle" erfüllen.

d) Zu Artikel 392 und 395

Zur Bestimmung eines Großkredits nach Artikel 392 und der Obergrenze für Großkredite nach Artikel 395 soll an Stelle der anrechenbaren Eigenmittel zukünftig nur noch auf das Kernkapital eines Instituts Bezug genommen werden. Die dadurch bedingte faktische Absenkung der Schwellenwerte würde die Kreditvergabe kleinerer und mittelständischer Kreditinstitute, deren Möglichkeiten der Einwerbung externen Kernkapitals häufig beschränkt sind, an größere Unternehmen erschweren. Dies erscheint nicht gerechtfertigt, da andererseits das Ergänzungskapital nach wie vor unverändert zur Verlustabdeckung zur Verfügung steht. Der Bundesrat spricht sich vor diesem Hintergrund für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus.

e) Zu Artikel 428a ff.

Die Vorgaben zur Ermittlung der strukturellen Liquiditätsquote erfordern gerade für kleine und mittelständische Institute einen hohen technischen und personellen Ressourceneinsatz. Deshalb sollte für diese Institute, bei denen das Refinanzierungsrisiko aufgrund seiner absoluten Höhe beziehungsweise die Einbindung in Verbundstrukturen regelmäßig von untergeordneter Bedeutung sein werden, als alternative Messgröße für das Refinanzierungsrisiko die Vorgabe weniger komplexer Strukturkennzahlen wie zum Beispiel der "Core Funding Ratio" (CFR) geprüft werden.

4. Zu Artikel 429a

a) Zu Absatz 1 Buchstabe d

aa) Der Bundesrat begrüßt die in Artikel 429a Absatz 1 Buchstabe d vorgeschlagene Möglichkeit, nach der öffentliche Entwicklungsbanken die öffentliche Kreditvergabe aus der Risikomessgröße der Verschuldungsquote ausschließen können. Eine Verschuldungsquote von mindestens drei Prozent würde die Geschäftstätigkeit dieser Institute mehr als andere beschränken und wäre damit sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Förderbanken der Länder sind entweder als rechtlich selbständige oder rechtlich unselbständige Einheiten organisiert. Beide Organi-

sationsformen sollen der Ausnahmemöglichkeit unterliegen. Eine unterschiedliche Behandlung dieser Institute nach ihrer Organisationsform bei der Verschuldungsquote wäre sachlich nicht gerechtfertigt. Auch die rechtlich unselbständigen Landesförderbanken sind nach öffentlichem Recht gegründet und unterstehen einer besonderen staatlichen Aufsicht. Ebenso wie den rechtlich selbständigen Förderbanken obliegt ihnen die monetäre Förderung im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben, dies insbesondere auf den Gebieten der Struktur- und Wirtschaftspolitik sowie der Sozial- und Wohnraumpolitik. Ihre Tätigkeiten sind nicht auf die Maximierung ihres Gewinns oder Marktanteils ausgerichtet. Zudem ist ihr Fortbestand durch die Gewährträgerhaftung beziehungsweise unmittelbare Garantien gesichert. Ihr Förderbankenstatus wird auch von der Kommission seit der so genannten Verständigung II mit der Bundesrepublik Deutschland vom 1. März 2002 anerkannt.

Bei der europäischen Bankenabgabe werden rechtlich selbständige und rechtlich unselbständige Förderbanken der Länder beispielsweise gleichbehandelt.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb mit Blick auf die unterschiedlichen Organisationsformen von Förderbanken in Deutschland, im weiteren Verfahren auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass im Verordnungstext an geeigneter Stelle klargestellt wird, dass auch rechtlich unselbständige Landesförderbanken von der Definition "öffentliche Entwicklungsbank" in Artikel 429a Absatz 2 erfasst sind. Dies dient der Rechtssicherheit.

- bb) Im Rahmen des beabsichtigten Ausnahmetatbestands könnten sich Auslegungsschwierigkeiten und Wertungswidersprüche ergeben. Das klassische Fördergeschäft, das insbesondere in der sozialen Wohnraumförderung zu großen Teilen über staatliche Bürgschaften abgesichert wird, würde bei einer unbeabsichtigten Nichterfassung der indirekten Forderungen, wie etwa bei Haftungsübernahmen aus Bürgschaften, ohne sachlichen Grund schlechter gestellt als Direktkredite an die aufgeführten Einheiten.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb, im weiteren Verfahren auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass klargestellt

wird, dass der vorgeschlagene Artikel 429a Absatz 1 Buchstabe d sowohl direkte als auch indirekte Forderungen gegen die genannten öffentlichen Einrichtungen erfasst.

b) Zu Absatz 2 Buchstabe e

Den Förderbanken der Länder ist das Einlagengeschäft nicht grundsätzlich verboten. Entsprechend der Verständigung II zwischen der Kommission und der Bundesrepublik Deutschland vom 1. März 2002 ist dieses insoweit zulässig, als es auf eigene Rechnung erfolgt und mit der Erfüllung der öffentlichen Förderaufgaben in direktem Zusammenhang steht. Von Förderbanken begebene Schuldscheine, die ein übliches Refinanzierungsinstrument für das Fördergeschäft sind, können auch an Dritte abgetreten werden, die der Einlagensicherung unterfallen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass der vorgeschlagene Artikel 429a Absatz 2 Buchstabe e gestrichen wird, damit Landesförderbanken durch diese Bedingung nicht unbeabsichtigt aus der Definition "öffentliche Entwicklungsbank" und damit aus der Anpassungsmöglichkeit der Risikomessgröße der Verschuldungsquote herausfallen.

5. Weiterhin bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf eine Ausnahmeregelung für Förderbanken von der Anwendung der strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio - NSFR) hinzuwirken. Die NSFR verfolgt das Ziel, das strukturelle Liquiditätsrisiko zu begrenzen. Allerdings ist dies bei Förderbanken strukturell äußerst gering, da sich Förderbanken in erster Linie durch die Aufnahme langfristiger Kredite oder die Emission langfristiger Schuldverschreibungen refinanzieren. Zudem verfügen Förderbanken über ein hohes Maß an Kernkapital, was sich ebenfalls risikomindernd auswirkt. Die Risiken, denen man mit der Einführung der NSFR begegnen will, sind bei Förderbanken faktisch nicht vorhanden. Förderbanken stellen anerkanntermaßen lediglich ein geringes Risiko für die Stabilität der Finanzmärkte dar. Die NSFR birgt gleichzeitig erhebliche und unnötige administrative Kosten für die Umsetzung, Berechnung, Überwachung und Übermittlung der Kennziffern, welche die Fördertätigkeiten der Institute belasten und damit einschränken.

6. Vor dem Hintergrund der Einführung eines neuen Standardansatzes für Marktrisiken und der Neuabgrenzung zwischen Handels- und Anlagebuch bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich für die nachfolgenden Änderungen der vorgeschlagenen Verordnung einzusetzen:
- a) Die Schwellenwerte des Artikels 94 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags für die Ausnahme von Handelsbuchstätigkeiten von geringem Umfang sollten unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit erhöht werden. Es ist zu befürchten, dass Institute, die die Ausnahmevoraussetzungen nicht erfüllen, von ihren Fondsanlagen Abstand nehmen und damit einem geringer diversifizierten Geschäftsmodell nachgehen werden. Durch die Erhöhung der Schwellenwerte wird sichergestellt, dass kleinere und mittlere Institute mit dem Umfang ihrer Fondsanlagetätigkeit tatsächlich von der Ausnahme des Artikels 94 profitieren können. Somit würden weniger kleine und mittlere Institute zu Handelsbuchinstituten, welche den höheren Anforderungen und Bestimmungen verpflichtet wären.
 - b) Der Bundesrat hält eine automatische Zuordnung von zeitwertbilanzierten finanziellen Vermögenswerten oder Verbindlichkeiten zum Handelsbuch für nicht zielführend. Dies geht über die Vorgaben des Baseler Ausschusses hinaus, der auf die IFRS-Einordnung (internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen (International Financial Reporting Standards (IFRS))) und damit letztlich auch auf die Handelsabsicht abstellt. An die Stelle von Artikel 104 Absatz 2 Buchstabe e sollte die vom Baseler Ausschuss favorisierte IFRS-Einordnung treten.
 - c) Nach den neuen Zuordnungskriterien der Artikel 104 Absatz 2 Buchstabe g in Verbindung mit Absatz 10 und Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe d des Verordnungsvorschlags entscheidet sich die Zuordnung eines Fonds zum Handels- beziehungsweise Anlagebuch danach, ob das Institut in der Lage ist, einen täglichen Durchschauansatz anzuwenden oder tägliche Preise zu erhalten. Der Bundesrat hält es stattdessen für angebracht, bei der Zuordnung von Fonds zum Handels- oder Anlagebuch - wie bei anderen Wertpapieren auch - stärker auf die Handelsabsicht abzustellen.

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für die Beibehaltung der sachgemäßen Berechnung des risikogewichteten Forderungswertes von Fonds unter Zugrundelegung des Buchwertes einzusetzen (vergleiche Artikel 11 Absatz 1 CRR). Nach Artikel 132 Absatz 1, 2 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 132a Absatz 1 des Verordnungsvorschlags sollen die Institute die Risikogewichtung aller dem Fonds zugrundeliegenden Risikopositionen so vornehmen, als würden sie von diesem Institut direkt gehalten. Darin liegt eine grundlegende Abweichung vom Buchwertgrundsatz. Dies erscheint jedoch als nicht gerechtfertigt, da Wertzuwächse wie ein Puffer mögliche Verluste aus den Marktwerten bis zurück zum Buchwert vollständig abdecken würden.