

Bundesministerium der Finanzen
Referat VII B 3
Herrn Dr. Liebach
Regierungsdirektor
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Carsten Groß
Direktor, Bereichsleiter
Bereich Bankenregulierung

Tel.: 030 8192-210
carsten.gross@voeb.de

Referentenentwurf eines Risikoreduzierungsgesetzes (RiG)

hier: Anmerkungen aus Sicht der rechtlich selbstständigen deutschen Förderbanken

25.05.2020

Datei-Nr.: 780045-g20.docx
Seite 1/13

Sehr geehrter Herr Dr. Liebach,

vielen Dank für die Übermittlung des Entwurfs eines Risikoreduzierungsgesetzes (RiG), mit dem vor allem die jüngste Überarbeitung der EU-Bankenrichtlinie (CRD V) in deutsches Recht umgesetzt werden soll. Die Gelegenheit zur Stellungnahme nehmen wir hiermit gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Durch die CRD V wurden die rechtlich selbstständigen deutschen Förderbanken der Länder sowie die Landwirtschaftliche Rentenbank aus dem Anwendungsbereich der EU-Bankenrichtlinie und damit aus der europäischen Bankenregulierung insgesamt ausgenommen („Förderbankenausnahme“). Damit hat der EU-Gesetzgeber anerkannt, dass die Förderbanken mit ihrem staatlichen Förderauftrag und ihrer staatlichen Gewährträgerhaftung sowie ihrem risikoarmen Geschäfts- und Risikoprofil eine Sonderrolle einnehmen und in der Regulierung nicht wie Geschäftsbanken behandelt werden können. Entsprechend müssen die Förderbanken zum einen die europäischen Regulierungsanforderungen nicht mehr erfüllen. Zum anderen werden sie außerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt.

Mit der Förderbankenausnahme ist nun die Möglichkeit eröffnet, die Förderbanken einer angemessenen nationalen Bankenaufsicht im Rahmen des Kreditwesengesetzes unterstellen zu können, die diese Logik des europäischen Gesetzgebers bei den nationalen Regelungen im Kreditwesengesetz fortsetzt. Vor diesem Hintergrund halten wir es für notwendig und angemessen, für Förderbanken weitere regulatorische Erleichterungen zu schaffen, um die Erfüllung des politischen Förderauftrags der Institute nicht zu gefährden.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Bei der Ausnahme der genannten Förderbanken hat der europäische Gesetzgeber bewusst auf eine Differenzierung nach der Größe der Institute verzichtet. Damit trägt er dem Umstand Rechnung, dass sich die besonderen Eigenschaften von Förderbanken nicht aus ihrer Größe, sondern allein aus ihrem risikoarmen Geschäftsmodell und ihrem staatlichen Haftungsmechanismus ergeben. Die Größe einer Förderbank ist eine Folge der politischen Entscheidung über die Ausgestaltung des Förderauftrags und hängt in erster Linie von der Größe der entsprechenden Volkswirtschaft ab: Größere Länder haben größere Förderbanken. Es ist unser Verständnis, dass die nationale Umsetzung der CRD diesem Leitgedanken folgen sollte; unterschiedliche Regelungen für Förderbanken unterschiedlicher Größe sollten grundsätzlich vermieden werden.

Der Aufsichtsrahmen für die zuletzt aus der CRD ausgenommenen Institute sollte sich grundsätzlich an dem der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) orientieren. Für eine Ungleichbehandlung gibt es unseres Erachtens keine Begründung. Eine Gleichbehandlung bietet zudem die Chance für eine effiziente Aufsicht, da keine unterschiedlichen Anforderungen überwacht werden müssten. Auch im derzeitigen Koalitionsvertrag wird nicht zwischen der KfW und den sonstigen Förderbanken differenziert. Vielmehr wird gefordert, „bei der Regulierung danach [zu] unterscheiden, ob es sich um [...] Förderbanken [...] mit risikoarmen Geschäftsmodell handelt oder um systemrelevante Großbanken“. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Aufsichtsrahmen der KfW „eins zu eins“ übernommen werden sollte. Auf keinen Fall sollten die neu aus der CRD ausgenommenen Förderbanken strengeren Anforderungen unterworfen werden als die KfW.

Der Spielraum, der sich für den nationalen Gesetzgeber aus der CRD-Ausnahme ergibt, bietet die Chance, für die Gruppe der neu ausgenommenen Förderbanken ein angepasstes Aufsichtssystem zu etablieren, das – den Gedanken der CRD-Ausnahme konsequent fortsetzend – die Besonderheiten der risikoarmen Geschäftsmodelle der Förderbanken sowie das Proportionalitätsprinzip berücksichtigt.

II. Besondere Anmerkungen

Wir sprechen uns dafür aus, insbesondere die Forderungen in den Gliederungspunkten II. A. B. und D. - analog zu den Ausnahmen für die Bürgschaftsbanken - in einer zentralen Norm gebündelt, beispielsweise durch die Einfügung eines Abs. 9i in § 2 KWG gesetzestechisch umzusetzen. Alternativ haben wir zu den einzelnen Petita Vorschläge unterbreitet.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

A. Einstufung von Förderbanken als bedeutendes Institut, potentiell systemrelevantes Institut und anderweitig systemrelevantes Institut

Nach § 1 Abs. 3c KWG-E sollen Förderbanken bei einer Bilanzsumme von über 15 Milliarden Euro als „bedeutendes“ Institut im Sinne des KWG gelten. Nach § 10k KWG-E ist darüber hinaus die Einstufung von Förderbanken als „potentiell systemrelevantes Institut“ (PSI) möglich. Nicht zuletzt soll es nach § 10g Abs. 2 KWG-E weiterhin möglich sein, Förderbanken als „anderweitig systemrelevantes Institut“ (A-SRI) zu klassifizieren.

Mit den Einstufungen gehen verschiedenste Rechtsfolgen einher, die von strengeren Vergütungsanforderungen (§ 25a KWG, Institutsvergütungsverordnung) und Mandatsbeschränkungen (§§ 25c, 25d KWG) über eine erhöhte Meldfrequenz (§ 12 FinRisikVo) bis zu zusätzlichen Kapitalpuffern (§ 10g KWG) reichen. Darüber hinaus folgt daraus auch die Notwendigkeit der Einhaltung weiterer aufwandsintensiver Rechtsnormen.

Die Einstufung als „potentiell“ oder „anderweitig systemrelevant“ sowie als „bedeutend“ stellt ungeachtet der dabei verwendeten Methodik letztlich auf die Größe des jeweiligen Instituts ab. Größe ist jedoch für Förderbanken grundsätzlich kein angemessenes Unterscheidungskriterium. Wie bereits ausgeführt, hat der EU-Gesetzgeber bei der Ausnahme der Förderbanken bewusst auf eine Differenzierung nach der Größe der Institute verzichtet.

Die Begründung zu § 10k KWG-E hinsichtlich des Einbezugs der Förderbanken ist auch im Hinblick auf die Systematik zur Bestimmung von PSI nicht nachvollziehbar. Die Förderbanken allein zur Wahrung einer - von BaFin und Deutscher Bundesbank entwickelten bzw. nur in Deutschland geltenden - einheitlichen Methode zur Bestimmung der Relevanz von Instituten (PSI-Methode) weiterhin als PSI einstufen zu können, halten wir weder für erforderlich noch verhältnismäßig. Förderbanken sind aufgrund ihres risikoarmen Geschäftsmodells und ihrer staatlichen Haftungsmechanismen nicht vergleichbar mit Geschäftsbanken, so dass es nicht sachgerecht wäre, diese allein zur Wahrung einer einheitlichen Grundgesamtheit aller Institute in die Klassifizierung einzubeziehen.

Die Förderbanken können weiterhin kalkulatorisch berücksichtigt werden, ohne selbst einer Einstufung über die Systemrelevanz unterworfen zu sein. Beim bestehenden Verfahren, welches zur Klassifikation sowohl von PSI als auch von A-SRI Anwendung findet, werden Daten aus dem statistischen und dem aufsichtlichen Meldewesen verwendet. Die Daten der Förderbanken liegen hier auch nach der CRD-Ausnahme weiterhin vor. Insofern können diese Daten in der Grundgesamtheit verwendet werden. Allerdings sollte eine

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Bewertung der Förderbanken auf Basis dieser Daten unterbleiben. Dies wäre zur Wahrung einer einheitlichen Methode verhältnismäßiger, als Förderbanken weiterhin als systemrelevante Institute (A-SRI oder PSI) einstufen zu können. Hierfür spricht auch Tz. 10 der EBA-Leitlinien für die Kriterien zur Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen für Artikel 131 Absatz 3 der Richtlinie 2013/36/EU (CRD) in Bezug auf die Bewertung von anderen systemrelevanten Instituten (A-SRI) (EBA/GL/2014/10), die bei der PSI-Methode Berücksichtigung finden. Demnach können Institute vom Identifizierungsverfahren ausgenommen werden und die Behörden zur Vermeidung von Verzerrungen in der Punktebewertung Indikatorwerte des ausgenommenen Instituts schätzen und insofern miteinbeziehen.

Gegen die Einstufung einer Förderbank als PSI spricht auch schon die Tatsache, dass Förderbanken aufgrund ihrer staatlichen Haftungsmechanismen nicht ausfallen können, so dass bereits die Prämisse für eine PSI-Einstufung, „*dass sich der Ausfall eines PSI negativ auf das Finanzsystem oder die Realwirtschaft auswirken kann*“, nicht erfüllt ist. Dem wird in Art. 6 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/348 insoweit Rechnung getragen, als dort geregelt ist, dass Förderbanken von den zuständigen Behörden als Institute betrachtet werden können, deren Ausfall wahrscheinlich keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Finanzmärkte, auf andere Institute oder auf die Finanzierungsbedingungen hätte. Diese Sonderbehandlung der Förderbanken wird zudem in den Erwägungsgründen (15) und (16) der Delegierten Verordnung (EU) 2019/348 herausgestellt.

Aufgrund der geschilderten Besonderheiten sind Einstufungen von Förderbanken als bedeutend oder als anderweitig oder potentiell systemrelevant im Ergebnis generell nicht gerechtfertigt. Proportionalität sollte in diesem Rahmen auch in qualitativer Hinsicht gelten. Da die Förderbanken aus der europäischen Regulierung ausgenommen sind, besteht für den deutschen Gesetzgeber auch keine europarechtliche Verpflichtung, die Förderbanken hinsichtlich der Frage der Bedeutung oder Systemrelevanz in die Regelungen zur Umsetzung der diesbezüglichen europarechtlichen Vorgaben einzubeziehen.

B. Offenlegungsanforderungen für Förderbanken

Der RiG-Entwurf sieht vor, dass Förderbanken unverändert über § 1a KWG die CRR und damit die Anforderungen an die Offenlegung der Institute in Teil 8 der EU-Bankenverordnung erfüllen müssen. Unseres Erachtens hingegen sollten die nunmehr aus der CRD ausgenommenen Institute - wie bereits die KfW - von den Offenlegungsanforderungen der CRR ausgenommen werden. Wie

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

wir bereits in den allgemeinen Anmerkungen ausgeführt haben, sollten sie zumindest nicht stärker als die KfW reguliert werden.

Ziel der Offenlegungsanforderungen ist es, die Marktdisziplin zu stärken. Das Instrument der Offenlegung dient der Information von Investoren, nicht der Aufsicht. Von der Ratio des Gesetzes her richtet sich die Offenlegung an Geschäftsbanken. Deren Investoren sollen durch die veröffentlichten Informationen in die Lage versetzt werden, das Ausfallrisiko der Emittenten besser einschätzen zu können. Gut informierte Marktteilnehmer sollen zudem die Möglichkeit erhalten, eine risikobewusste Geschäftsführung und ein wirksames Risikomanagement von Kreditinstituten durch ihre Anlage- und Kreditentscheidungen zu honorieren bzw. risikoreiches Verhalten zu sanktionieren.

Diese gesetzgeberische Zielsetzung läuft bei den deutschen Förderbanken vollständig ins Leere. Für deren Investoren und Kreditgeber stehen nämlich allein die bestehenden gesetzlichen Haftungsmechanismen im Vordergrund, welche einen Ausfall ausschließen. Diese Einschätzung wird durch die niedrigen Abrufzahlen der in den Internetauftritten der Förderbanken veröffentlichten Offenlegungsberichte unterstützt. Die Offenlegungsberichte würden bei den Förderbanken nur einen Aufwand verursachen, aber keinen Mehrwert für die Marktteilnehmer bringen.

Soweit die Befreiung nicht, wie von uns vorgeschlagen, durch die Einfügung einer Generalnorm in § 2 Abs. 9i KWG umgesetzt werden sollte, könnte dies nach unserem Dafürhalten auch durch die Einfügung eines neuen Absatzes 3 in § 26a KWG erfolgen.

C. Erfüllung der FINREP-Meldeanforderungen durch Förderbanken

Vor dem Hintergrund des besonderen Geschäftsmodells und des Risikoprofils der Förderbanken, die auch zur Ausnahme aus der CRD geführt haben, halten wir eine vom RiG-Entwurf abweichende Regelung zu FINREP-Meldepflichten für angebracht.

Das bestehende FINREP-Meldesystem sieht vier Stufen mit unterschiedlichen Meldeumfängen vor: „Full FINREP“, „Simplified“, „Oversimplified“ und „Data Points“. Mit der CRD-Förderbankenausnahme möchten wir keine neue Welt mit Einzellösungen (in Bezug auf die Meldebögen oder einzelne Angaben) schaffen. Wir plädieren vielmehr für die Eingliederung der Meldeumfänge in die bisherige Kategorisierung, jedoch mit Ausnahme von Full-FINREP.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Bislang gab es Förderbanken, die einer der vier Meldestufen zugeordnet wurden, und solche, die nicht FINREP-meldepflichtig waren. Wir halten es grundsätzlich für angebracht, Banken mit einer geringen Bilanzsumme aus der FINREP-Meldepflicht zu entlassen. Sie übermitteln schließlich auch die BISTA- und die FinaRisikoV-Daten, zum Teil über den Umfang der CRR-Kreditinstitute hinaus, an die Aufsicht.

Für die größten Förderbanken käme angesichts des risikoarmen Geschäftsmodells der Oversimplified-Meldeumfang in Betracht, für die verbleibenden Institute abgestuft eine Meldung nach Data Points.

Ein wichtiges Kriterium, an dem sich die Gestaltung einer verhältnismäßigen Umsetzung der Förderbankenausnahme ebenso orientieren könnte, ist auch die Tatsache, ob ein Institut Einlagen von Verbrauchern einwirbt. Wir halten es für verhältnismäßig, wenn Institute, die keine Einlagen von Verbrauchern einwerben (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 KWG), aus der Meldepflicht ausgenommen werden. Die Gesetzgebung könnte sich an einem Kriterium der Definition einer Entwicklungsbank nach Art. 429a Abs. 2 Buchstabe e CRR 2 orientieren.

Besonders belastend erscheint außerdem eine Fallkonstellation, in welcher der Meldeumfang einer Gruppenmeldung über dem der Solomeldung des Einzelinstituts liegt. Daten der Tochtergesellschaften müssen oft nachgepflegt werden, da diese häufig nicht selbständig meldepflichtig sind und daher manuell ergänzt werden müssen. Außerdem muss für das Einzelinstitut ein mehrfacher Aufwand betrieben werden. Zum Beispiel müssen beim Übergang von der Oversimplified- zur Simplified-Stufe, die häufig vorkommt, etwa 15 neue Templates befüllt werden, obwohl das Institut die Kriterien für Oversimplified erfüllt. Wir schlagen die Angleichung des Umfangs einer Gruppenmeldung auf die Stufe der Solomeldung unabhängig von den verwendeten Rechnungslegungsstandards vor, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis für den differenzierten Umgang nicht vertretbar ist.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass die im RiG-E vorgesehene Regelung unseres Erachtens der Gesetzesbegründung widerspricht: Wenn für Förderbanken die SREP-Methodik für weniger bedeutende Institute (LSI) zur Anwendung kommen soll, dann müsste es unseres Erachtens ausreichen, wenn diese höchstens den gleichen FINREP-Meldepflichten unterliegen wie ein LSI; LSI melden nach EZB-FINREP-Verordnung aber maximal die „Simplified“-Stufe. Das Argument, gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen zu wollen, läuft nach unserem Verständnis ins Leere, da Förderbanken nicht im Wettbewerb stehen.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Eine entsprechende Gesetzesanpassung könnte direkt im § 1a Abs. 4 KWG-E vorgenommen werden:

„Für Kreditinstitute, die zwar über eine Erlaubnis verfügen, Bankgeschäfte im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und Nummer 2 zu betreiben, die aber keine CRR-Institute sind, gelten die Meldeanforderungen der Verordnung (EU) 2015/534 der Europäischen Zentralbank vom 17. März 2015 über die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen (EZB/2015/534) (ABl. L 86 vom 31.3.2015, S. 13), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1538 (ABl. L 240 vom 19.9.2017, S. 1) geändert worden ist, so, als seien diese Kreditinstitute CRR-Kreditinstitute mit folgender Anpassung:

- a) Anstelle des „Full FINREP“- und „Simplified“-Umfanges erfolgt die Meldung auf Solo- und Gruppenebene in der „Oversimplified“-Stufe;
- b) Anstelle des „Oversimplified“-Umfanges erfolgt die Meldung auf Solo- und Gruppenebene in der Stufe des „Data Point Models“;
- c) Institute mit einer Bilanzsumme von bis zu 3 Mrd. EUR sowie Institute, die keine Einlagen von Verbrauchern einwerben, werden von der FIN-REP-Meldung befreit.

~~Die für die Bestimmung des Meldeumfangs erforderliche Einstufung als bedeutendes oder weniger bedeutendes Kreditinstitut erfolgt auf der Grundlage des Größenkriteriums „Gesamtwert der Aktiva“ im Sinne des Artikels 50 der Verordnung (EU) 468/2014. Die Meldungen sind der Deutschen Bundesbank elektronisch einzureichen.“~~

D. Anwendung der Institutsvergütungsverordnung durch Förderbanken

§ 25a Abs. 6 Satz 1 Nr. 6 KWG ermöglicht es, die rechtlich selbständigen Förderbanken als Nicht-CRR-Institute vollständig aus dem Anwendungsbereich der Institutsvergütungsverordnung auszunehmen. Diese Regelung wurde durch das FMSA-Neuordnungsgesetz in das KWG eingefügt mit dem Ziel, zwischen CRR-Instituten, die alle unionsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf ihre Vergütungssysteme erfüllen müssen, und den sonstigen Instituten differenzieren zu können. Ziel einer solchen Differenzierung soll es sein, die Proportionalität der Anforderungen an die Vergütungssysteme stärker berücksichtigen zu können und ggf. weniger risikointensive Institute, die nicht CRR-Institute sind, von bestimmten Anforderungen freistellen zu können (BT-Drucksache 18/9530, S. 57).

Unseres Erachtens sollten die Förderbanken vollständig aus dem Anwendungsbereich der Institutsvergütungsverordnung ausgenommen werden. Die in der Verordnung enthaltene Regulierung der Vergütungspolitik der Banken

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

hat zum Ziel, diesbezüglichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Denn Vergütungspolitiken von Banken, die auf kurzfristige Parameter ausgerichtet sind und einseitig Erfolg belohnen, können dazu verleiten, den langfristigen und nachhaltigen Unternehmenserfolg aus dem Blick zu verlieren. Sie laufen einem angemessenen Risikomanagement zuwider. Wie die Finanzmarktkrise gezeigt hat, können die durch eine verfehlte Vergütungspolitik gesetzten Fehlanreize Risiken nicht nur für die Stabilität einzelner Banken, sondern auch für die Finanzstabilität im Allgemeinen begründen.

Das Geschäftsmodell der Förderbanken unterscheidet sich an dieser Stelle jedoch fundamental von dem der Geschäftsbanken, weswegen die Zielsetzungen der Institutsvergütungsverordnung bei ihnen ins Leere laufen. Förderbanken tätigen keine Geschäfte, bei denen Mitarbeiter durch die Eingehung unverhältnismäßig hoher Risiken Gefahren für die Banken- oder Finanzmarktstabilität verursachen könnten. Ihre Geschäfte sind allein an ihrem gesetzlichen Förderauftrag orientiert und stets und umfassend an einem nachhaltigen und langfristigen Unternehmenserfolg ausgerichtet. Spekulationsgeschäfte oder Ähnliches tätigen sie nicht.

Die Vergütungssysteme der Förderbanken enthalten darüber hinaus auch keine Fehlanreize für unsachgemäßes Verhalten ihrer Mitarbeiter. Vergütungen von 1 Mio. EUR oder mehr für einzelne Mitarbeiter gibt es nicht.

Entsprechend sollten die Förderbanken schon auf der Ebene des KWG, etwa in dem oben vorgeschlagenen neu einzuführenden § 2 Absatz 9j, vollständig aus der Vergütungsregulierung und insbesondere aus dem Anwendungsbereich des § 25a Abs. 5a–5c KWG ausgenommen werden. Die Ermittlung der Risikoträger ist unseres Erachtens ohne weiteren Sinn und Zweck und verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand. Der Verwaltungsaufwand für die Erfüllung der Vorgaben der Institutsvergütungsverordnung beläuft sich bei ausgewählten Förderbanken allein in den Personalabteilungen in der Spitze auf bis zu 1 MAK/Jahr, obgleich diese lediglich über ein Fixvergütungssystem oder eine tarifbasierte Vergütung, die keine Fehlanreize verursacht, verfügen.

Insgesamt sprechen wir uns dafür aus, sämtliche Förderbanken vollständig aus der Vergütungsregulierung auszunehmen. Zumindest ausgenommen werden sollten aber jene Institute, die lediglich über ein Fixvergütungssystem oder ein tarifbasiertes Vergütungssystem, das keine Fehlanreize produziert, verfügen.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

E. Erfüllung der Wohlverhaltenspflichten durch Förderbanken bei der Emission von Namensschuldverschreibungen

Gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 7 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) unterfallen grundsätzlich auch Namensschuldverschreibungen als Vermögensanlagen i. S. d. § 1 Abs. 2 VermAnlG dem Begriff des Finanzinstruments. Ihre Ausgabe und ihr Vertrieb unterstehen daher grundsätzlich allen Wohlverhaltenspflichten des WpHG. Der Gesetzgeber hat dabei allerdings „Plain Vanilla“-Namensschuldverschreibungen, die von CRR-Kreditinstituten ausgegeben werden, von der Definition des Finanzinstruments ausgenommen. Mit dieser Privilegierung trägt der Gesetzgeber dem Schutz der Gläubiger solcher Namensschuldverschreibungen durch die Einlagensicherung Rechnung.

Nachdem die rechtlich selbständigen Förderbanken keine CRR-Institute mehr sind, greift die bestehende Privilegierung für die von ihnen ausgegebenen Namensschuldverschreibungen nicht mehr. Diese sind durch die staatlichen Haftungsmechanismen jedoch für die Investoren noch risikoärmer als diejenigen von CRR-Kreditinstituten, bei denen durch die gesetzliche Einlagensicherung nur ein Betrag von höchstens EUR 100.000 geschützt ist.

Wir plädieren dafür, die Privilegierung, die vor Inkrafttreten der Förderbankenausnahme galt, wiederherzustellen. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 hatten die rechtlich selbständigen Förderbanken durchschnittlich rund 16 Prozent ihrer am Kapitalmarkt aufgenommenen Fremdmittel durch emittierte Namensschuldverschreibungen aufgenommen. In der Spitze beläuft sich bei ausgewählten Förderbanken der durch Namensschuldverschreibungen aufgenommene Anteil an Fremdmitteln auf über 50 %. Wir halten die Beibehaltung der Privilegierung deshalb für gerechtfertigt. Eine Privilegierung der von Förderbanken ausgegebenen „Plain Vanilla“-Namensschuldverschreibungen könnte durch Ergänzung des § 2 Abs. 4 Nr. 7 WpHG beispielsweise wie folgt vorgenommen werden:

„(...) die von einem CRR-Kreditinstitut im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 1 des Kreditwesengesetzes oder von einem der in Artikel 2 Absatz 5 Nummer 5 der Richtlinie 2013/36/EU (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338), in der durch die Richtlinie (EU) 2019/878 (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 253) geänderten Fassung, namentlich genannten Institute, dem eine Erlaubnis (...) erteilt worden ist, ausgegeben werden (...)“.

F. Förderbanken als Unternehmen von öffentlichem Interesse

Die Definition der Unternehmen von öffentlichem Interesse im Sinne von Art. 2 Nr. 13 EU-Abschlussprüferrichtlinie findet auf die KfW keine Anwendung.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Hier wäre unseres Erachtens eine Gleichbehandlung der Förderbanken mit der KfW sinnvoll, da ihre Tätigkeiten und die Abhängigkeit von der Resonanz auf den Kapitalmärkten keineswegs über das Ausmaß des Kapitalmarktrahmens der KfW hinausgehen. Wir schlagen hier die folgende Anpassung des 319a Absatz 1 HGB vor:

„(1) Ein Wirtschaftsprüfer ist über die in § 319 Abs. 2 und 3 genannten Gründe hinaus auch dann von der Abschlussprüfung eines Unternehmens, das kapitalmarktorientiert im Sinne des § 264d, das CRR-Kreditinstitut im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 1 des Kreditwesengesetzes, mit Ausnahme der in § 2 Absatz 1 Nummer 1 ~~und 2~~ des Kreditwesengesetzes und **Art. 2 Abs. 5 Nr. 5 CRD** genannten Institute, oder das Versicherungsunternehmen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie 91/674/EWG ist, ausgeschlossen, wenn er (...)“

Wir plädieren dafür, in die Gesetzesbegründung einen klarstellenden Passus aufzunehmen, nach dem die Förderbanken mangels ihrer Eigenschaft als CRR-Kreditinstitut seit der Förderbankenausnahme schon auf europäischer Ebene nicht mehr unter die EU-Abschlussprüfungsverordnung fallen und dementsprechend insbesondere nicht als Unternehmen vom öffentlichen Interesse (PIE) eingestuft werden. Hierdurch wäre auch die Gleichbehandlung mit der KfW sichergestellt.

G. Stresstest und Eigenmittelzielkennziffer

Die Aufsicht kann die Förderbanken gemäß § 6b Abs. 3 KWG-E einem aufsichtlichen Stresstest unterziehen und gemäß § 6d KWG-E die entsprechende Eigenmittelempfehlung (Eigenmittelzielkennziffer, EMZK) festlegen. Vor dem Hintergrund ihres spezifischen Geschäftsmodells sollten Förderbanken vom Stresstest und von der Festlegung einer Eigenmittelzielkennziffer ausgenommen werden. Hierdurch können für Förderbanken administrative Erleichterungen erzielt werden. So spricht sich auch der Bundesrat für weitere Erleichterungen für die Förderbanken aus.¹

H. Änderungen anderer Vorschriften

In § 24 und §24a KWG werden eine Reihe von regelmäßigen oder auch ad-hoc-Anzeigepflichten geregelt. Diese Anzeigen verursachen bei Förderbanken Aufwand, dem kein sichtbarer Nutzen entgegensteht. Auch der Nutzen für die Aufsichtsbehörden ist hier nur schwer erkennbar.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

¹ Vgl. BR DS 661/19 Nr. 7.

- Nach § 24 Abs. 1 Nr. 12 und 13 KWG haben die Institute unverzüglich das Entstehen, die Änderung oder die Beendigung einer engen Verbindung zu einer anderen natürlichen Person oder einem anderen Unternehmen (Nr. 12) oder das Entstehen, die Veränderungen in der Höhe oder Beendigung einer bedeutenden Beteiligung (10 %) an anderen Unternehmen (Nr. 13) zu melden. § 24 Abs. 1a Nr. 2 und 3 KWG beinhalten die entsprechenden jährlichen Sammelanzeigen zu diesen Tatbeständen.

Im Rahmen der Förderung von Eigenkapital z. B. im Rahmen der Seed-, Venture- oder Mittelstandsförderung werden diese Meldepflichten auch für Förderbanken relevant. Nach der Reform der Anzeigenverordnung im Jahr 2016 ist der Aufwand für diese Meldungen stark gestiegen, da nun auch solche Beteiligungen von einer komplexen Meldeverpflichtung erfasst werden, wenn diese nicht durch Tochterunternehmen, sondern über Minderheitsbeteiligungen vermittelt werden. Förderbanken halten in der Regel nur kleinere Beteiligungen – an der Grenze der Meldepflicht – in diesem Umfeld. Die Datensammlung für Zwecke der Meldungen erfordert einen relativ hohen Verwaltungsaufwand, dem weder für das Institut noch für die Aufsichtsbehörden ein sichtbarer Nutzen gegenübersteht.

Wir plädieren dafür, die von Förderbanken im Rahmen des Fördergeschäfts gehaltenen Beteiligungen von diesen Meldeverpflichtungen auszunehmen.

- Die jährliche Meldung der Anzahl inländischer Zweigstellen nach § 24 Abs. 1a Nr. 4 KWG ist für Förderbanken nicht sachgerecht. Förderbanken verfügen über kein Filialsystem. Sie haben ggf. einzelne Filialen oder einen Doppelsitz, wenn sie (meist aus historischen Gründen) an mehr als einem Standort niedergelassen sind.

Wir plädieren dafür, die Vorschrift dahingehend anzupassen, dass diese Meldepflicht bei Förderbanken nur bei einer Veränderung einzuhalten ist.

- Nach § 24 Abs. 1 Nr. 15 KWG-E sollen die Institute der Aufsicht zudem künftig im Rahmen der Anzeige der Bestellung von Mitgliedern des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans das Ergebnis der Beurteilung der Eignungskriterien durch das anzeigende Institut mitteilen. Dies ist dann problematisch, wenn die Besetzung der Positionen aufgrund der jeweiligen Rechtsgrundlagen durch den/die Anteilseigner oder Träger erfolgt, ohne dass das Institut darauf irgendeinen Einfluss hätte oder eingebunden wäre, sondern lediglich über die erfolgte

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Bestellung informiert wird. Eine nachgelagerte Eignungsprüfung würde dem Zweck der vorgeschlagenen Regelung nicht gerecht werden, da eine positive Eignungsprüfung ja gerade Grundlage für die Entscheidung über die Bestellung sein sollte.

Die Erstellung einer solchen Beurteilung und ihre Übersendung an die Aufsicht sollte daher in Fällen, in denen Förderbanken (und andere Kreditinstitute) nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen nicht an der Auswahl und Bestellung ihrer Aufsichts- und Verwaltungsratsmitglieder beteiligt sind, unterbleiben können. Wir verweisen insoweit auch auf Art. 88 Abs. 2 UAbs. 5 CRD, der diesem Problem in Bezug auf die Aufgaben des Nominierungsausschusses Rechnung trägt („Ist das Leitungsorgan nach nationalem Recht in keiner Weise an der Auswahl und Bestellung seiner Mitglieder beteiligt, findet dieser Absatz keine Anwendung.“).

Gleiches sollte im Hinblick auf die entsprechende Ergänzung von § 24 Abs. 1 Nr. 1 KWG-E zu den Vorstandsmitgliedern gelten.

Förderbanken, bei denen es sich um übergeordnete Unternehmen handelt, deren Institutsgruppe kein CRR-Kreditinstitut im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 1 KWG angehört, werden im Zusammenhang mit der Förderbankenausnahme gegenüber CRR-Kreditinstituten benachteiligt, da sie nun **§ 6 Abs. 2 FinarisikoV** einhalten müssen, der eine Einreichung von drei zusätzlichen Meldungen regelmäßig erfordert. Wir bitten um eine Überprüfung, ob darauf verzichtet werden kann.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

III. Nicht die Förderbankenausnahme betreffende Anmerkungen

I. Organkreditvorschriften (§ 15 KWG)

Im Hinblick auf die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen der Organkreditvorschriften ergänzen wir unsere diesbezügliche Positionierung im Rahmen der Deutschen Kreditwirtschaft um nachstehenden Punkt.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Förderbanken bitten dringend um Klarstellung, dass nicht rückzahlbare Zuwendungen/ Zuschüsse der Förderbanken, die von diesen entsprechend den jeweils geltenden (standardisierten) Förderbedingungen gewährt werden, nicht als „Geschäfte“ unter die Organkreditvorschriften fallen. Die Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts, die ein Tätigwerden nahestehender bzw. befangener Personen untersagen (§§ 20, 21 VwVfG), bieten bereits einen ausreichenden Schutz vor Interessenkonflikten bei Begründung und Vollzug eines Zuwendungsverhältnisses.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Positionen im weiteren Verfahren der Gesetzgebung unterstützen würden. Für ein persönliches Gespräch zur Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB



Georg Baur



Carsten Groß

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß