

Stellungnahme

des Verbandes Deutscher Bürgschaftsbanken (VDB) zur BMF-Konsultation zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (Risikoreduzierungs-gesetz)

19. Mai 2020

Bundesministerium der Finanzen

- Referat VIIB3 -

Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

Per E-Mail: VIIB3@bmf.bund.de und Ingo.Liebach@bmf.bund.de

Verband Deutscher Bürgschaftsbanken (VDB) e.V.

Schützenstraße 6a

D - 10117 Berlin

Germany

Email: Roessler@vdb-info.de

I. Vorbemerkungen

Die Bürgschaftsbanken übernehmen Bürgschaften zur Finanzierung erfolgversprechender Vorhaben kleiner und mittelständischer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und der Freien Berufe. Die von den Bürgschaftsbanken gewährten Bürgschaften stellen vollwertige Sicherheiten für alle Hausbanken dar und reduzieren die Eigenkapitalunterlegung zugunsten der Kreditinstitute. Die Tätigkeit der Bürgschaftsbanken wird nur ermöglicht durch die teilweise staatliche Rückverbürgung der ausgegebenen Bürgschaften. Im Vordergrund steht die Förderung und Erhaltung des deutschen Mittelstandes. Die Tätigkeit der Bürgschaftsbanken erfolgt nicht gewinnorientiert, zudem sind Ausschüttungen ausgeschlossen. Die deutschen Bürgschaftsbanken sind keine Kreditinstitute i.S. der CRR, sondern lediglich nach KWG. Trotzdem haben Sie aufgrund der nationalen Gesetzgebung die CRR – mit Ausnahmen - zu beachten.

II. Zur Konsultation

Wir möchten uns für die Übersendung des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor bei Ihnen bedanken und nehmen die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme gerne wahr.

Wir begrüßen die Elemente des Bankenpaktes zur Stärkung der Proportionalität, durch die erstmals eine Definition für „kleine und nicht komplexe Institute“ geschaffen wird und diesen Instituten administrative Erleichterungen einräumt. Mit der im Referentenentwurf hierzu vorgesehenen Bilanzsummengrenze von 5 Mrd. EUR schöpfen Sie den europarechtlichen Spielraum zur Stärkung der Proportionalität erfreulicherweise vollständig aus.

Dennoch erachten wir es als notwendig, dass dem Proportionalitätsgedanken auch geschäftsmodellspezifisch Rechnung getragen wird: Die überschaubaren Risiken der Bürgschaftsbanken beschränken sich weitestgehend auf das Bürgschaftsgeschäft. Bürgschaftsbanken nehmen keine Einlagen entgegen, bieten keinen Zahlungsverkehr bzw. Bartransaktionen sowie auch kein Wertpapier- und Depotgeschäft an. Darüber hinaus geht von den Bürgschaftsbanken kein systemisches Risiko aus. Sie sind weder untereinander noch mit anderen Kreditinstituten durch (riskantes) Interbanken- oder Derivategeschäft vernetzt und haften bei einer Schieflage nicht füreinander.

Gleichwohl unterliegen Bürgschaftsbanken einer nahezu vollständigen Regulierung. Das einfache Geschäftsmodell wird bei der Regulierung der Bürgschaftsbanken trotz Proportionalitätspostulats nicht ausreichend berücksichtigt und gefährdet durch den steigenden Administrations- und Prozessaufwand die zu leistende Förderaufgabe mittlerweile nachhaltig.

Dies ist vor allem deshalb nicht nachvollziehbar, als doch insbesondere im Kontext der Corona-Pandemie im Referentenentwurf die stabilisierende Aufgabe von Instituten mit Förderaufgaben betont wird. Im Gegensatz zu konventionellen Geschäftsbanken folgen Bürgschaftsbanken einem Förderauftrag ohne Renditeorientierung, um Unternehmen zu fördern, die aufgrund fehlender Sicherheiten keinen oder keinen ausreichenden Kredit ihrer Hausbank bekommen würden.

Deutschland steht durch das Corona-Virus vor einer gewaltigen Herausforderung und ist mit erheblicher Unsicherheit in der Realwirtschaft und absehbaren Verwerfungen an den Kapitalmärkten konfrontiert. Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, wie sie die Bundesregierung auf den Weg bringt, sind notwendig und Banken gleichzeitig gefordert, den Unternehmen bei Liquiditätsengpässen zur Seite zu stehen. Die von der KfW Anfang April 2020 durchgeführte Corona-Sonderhebung im Rahmen des Mittelstandspanels zeigt auf, dass ungefähr die Hälfte aller KMU nur über Liquiditätsreserven verfügt, die auf Basis des gegenwärtigen Lockdowns bis Ende Mai 2020 reichen.

Gerade Bürgschaftsbanken haben sich als krisenfester Motor der Wirtschaftsförderung erwiesen. Insbesondere in konjunkturschwachen Phasen, in denen die Hausbanken vermehrt Sicherheiten benötigen, ist die Bürgschaft ein nachgefragtes Instrument der Kreditbesicherung und ermöglicht Finanzierungen, die ohne die Bürgschaften nicht zustande gekommen wären.

Aktuell beteiligen sich die Bürgschaftsbanken in der Corona-Krise an Soforthilfen für den deutschen Mittelstand, indem Kredite mit bis zu 90-prozentiger Ausfallbürgschaft für die Hausbank abgesichert werden können. Ferner wurde das maximale Bürgschaftsvolumen für (Corona-)krisenbedingte Finanzierungen auf bis zu 2,5 Mio. EUR verdoppelt und die Rückbürgschaftsquote erhöht. Bürgschaftsbanken fördern durch Bürgschaften für Kredite von Banken und Sparkassen sowie durch Beteiligungsgarantien für die 15 Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften (MBG) pro Jahr normalerweise durchschnittlich rund 6.000 Unternehmen des deutschen Mittelstandes und Gründer mit einem Finanzierungsvolumen von 1,7 Mrd. EUR. Allein in der bisherigen Zeit der Corona-Krise (März-April) sind 2.051 Bürgschaften beantragt und hiervon bereits 1.342 genehmigt worden, die bislang ein Kreditvolumen in Höhe von 337 Mio. EUR ermöglicht haben.

Bis Ende 2020 rechnen wir mit einem „Corona bedingten“ Zuwachs des Neugeschäftes ggü. dem o.g. Durchschnitt um mindestens 50% (Stand 30. April 2020).

Angesichts des wichtigen Förderauftrages begrüßen wir es, dass die bestehenden Ausnahmeregelungen des § 2 Abs. 9c KWG durch den Referentenentwurf für Bürgschaftsbanken bestehen bleiben. In der konsultierten Fassung verbleibt es jedoch dabei, dass ungeachtet europäischer Regelungen der Anwendungsbereich der CRR durch die Regelung des § 1a KWG auf Nicht-CRR-Institute ausgeweitet wird.

Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten haben die nationalen Regierungen ihre unterschiedlich konzipierten Bürgschafts- und Garantieeinrichtungen von den nicht passenden CRR-Regelungen für Geschäftsbanken freigestellt.

A. Allgemeine Anmerkungen/Anwendungsbereich:

Als nationale Spezialkreditinstitute nach dem deutschen Kreditwesengesetz (KWG) sind Bürgschaftsbanken in Europa singulär. Die Sonderstellung der Bürgschaftsbanken in der deutschen und insbesondere der europäischen Bankenlandschaft erfordert derzeit jeweils eine gesonderte Prüfung jeder anstehenden bankrechtlichen Gesetzesanpassung. Vornehmlich bei umfangreichen Reformen wie Basel III und bald Basel IV sind zusätzliche Ausnahmeregelungen noch vor Inkrafttreten der Regelung notwendig und erhöhen den Zeit- und Ressourcenaufwand auf Seiten des Gesetzgebers, der Aufsichtsbehörden und der Bürgschaftsbanken.

Die Anwendung komplexer regulatorischer Anforderungen, die auf konventionelle Geschäftsbanken und Kreditinstitute nach der CRR zugeschnitten sind, behindert die effiziente Erfüllung ihres Förderauftrags.

Deswegen sollten die Bürgschaftsbanken bei der anstehenden KWG-Novelle statt weiterer zusätzlicher Ausnahmen eine eigene umfassende Regelung im KWG oder einem Spezialgesetz erfahren. Eine aktive Einbeziehung (Opt-In) stellt bei passenden CRR-Regelungen systematisch die deutlich bessere Lösung ggü. immer neuen Einzelausnahmen dar.

Eine erneute Prüfung der bislang vorgesehenen nationalen Gesetzesumsetzung erachten wir insbesondere in folgenden Fällen als notwendig, da die Regulierungszielsetzung unseres Erachtens verfehlt wird.

B. NPL-Backstop (Ausnahme von den Artikeln 36 Absatz 1 Buchstabe m, 47a bis 47c CRR):

Durch die Verordnung (EU) 2019/630 wird die NPL-Mindestdeckung in die Art. 36 Absatz 1 Buchstabe m CRR sowie Artikel 47c CRR als Säule I-Anforderung aufgenommen. Innerhalb eines vorgeschriebenen Zeitraums sind alle notleidenden Engagements vollständig durch hartes Kernkapital zu decken.

Für die Bürgschaftsbanken ist hierbei entscheidend, dass die Deckung durch hartes Kernkapital auch für den Teil einer Risikoposition zu erfolgen hat, der durch Finanzgarantien der öffentlichen Hand besichert ist und somit im Sinne der Regelung als unbesichert eingestuft wird. Staatliche Rückbürgschaften des Bundes und der Bundesländer sind jedoch das wesentliche Besicherungsinstrument der Bürgschaftsbanken und Ausdruck ihres expliziten Förderauftrages.

In der Corona-Krise übernehmen Kreditinstitute und Bürgschaftsbanken nun eine wesentliche Rolle zur Stabilisierung der Wirtschaft, indem zusätzliche Liquidität bei gleichzeitig verschlechterten wirtschaftlichen Verhältnissen gewährt werden soll. Diese von der Politik geforderten Zugeständnisse der kreditgebenden Finanzbranche an ihre Kreditnehmer erfordern zum großen Teil die Besicherung durch Finanzgarantien (Rückbürgschaften und Rückgarantien) der öffentlichen Hand, die bei der Berechnung des NPL-Backstops jedoch bislang nicht angemessen zum Abzug gebracht werden können. Dieses Vorgehen würde in der Konsequenz restriktivere Bürgschaftsvergaben nach sich ziehen müssen und damit den Förderspielraum in der Krise massiv einschränken. Auch der IWF warnt in seinem Global Financial Stability Report aus April 2020, dass Institute zwar mehr finanzielle Puffer als bei der Bankenkrise aufweisen, jedoch im Falle einer langanhaltenden Krisensituation die Kreditversorgung der Wirtschaft zurückfahren müssten.

Bereits in den im Februar diesen Jahres von uns, aufgrund eines Auskunftsersuchens von BMWi und BMF sowie der Bafin, bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte in Auftrag gegebenen Berechnungen wurde auf die deutlichen – bereits vor der Corona-Krise bestehenden - Eigenkapitalbeeinträchtigungen für Bürgschaftsbanken durch die NPL-Neuregelung hingewiesen.

Die Stabilisierung der Wirtschaft durch Finanzierung von Unternehmen, die durch die COVID-19-Pandemie vorübergehend in Schwierigkeiten geraten sind, erfordert ein nachhaltiges Engagement der Bürgschaftsbanken. Zur Absorption COVID-19-bedingter Verluste schlägt die EU-Kommission jedoch nur temporäre Flexibilisierungen der Regulierungsvorschriften vor.

Sofern wir für die Geschäftsjahre 2020 und 2021 angesichts der Corona-Krise mit einer Verdopplung der Ausfallquoten und einer Halbierung der Abbauquote des NPL-Bestandes rechnen, reduziert sich bei den deutschen Bürgschaftsbanken durch die Anwendung der NPL-Backstop-Regelung das harte Kernkapital um 235

Mio. EUR. Die Eigenmittelzielkennziffer könnte von fünf Bürgschaftsbanken nicht mehr eingehalten werden. Darüber hinaus erwarten wir für die Bürgschaftsbanken hinsichtlich des Neugeschäfts zur Unterstützung von Unternehmen im Zusammenhang mit COVID-19 einen erheblichen Risikovorsorgebedarf.

Um die gewollte Wirtschaftsförderung durch die Bürgschaftsbanken nicht ins Leere laufen zu lassen, erachten wir es gerade in der aktuellen Situation als erforderlich, die Bürgschaftsbanken nicht in die Abzugsregelungen des NPL-Backstops gem. Art. 36 Absatz 1 Buchstabe m) CRR einzubeziehen, um das „Rückbürgschaftsgetragene System privater Wirtschaftsförderung“ nicht zu schwächen.

Zudem bedingt die Drittinitiierung des Geschäfts durch die kreditgebende Hausbank, dass nur dort die für eine Risikofrüherkennung erforderlichen Daten zeitnah vorhanden und entsprechende Prozesse zur Intensivbetreuung oder Abwicklung bzw. zur Einleitung von Zugeständnissen zugunsten des Kreditnehmers („Forbearance“) implementiert sein können und sind. Eine mit der NPL-Backstop-Regelung beabsichtigte beschleunigte Sanierung oder Abwicklung, insbesondere der Sicherheitenverwertung, kann daher auch nur bei der Hausbank erreicht werden, führt auf Ebene der Bürgschaftsbanken mangels entsprechender Rechtsposition jedoch ins Leere. Die Kündigung des verbürgten Kredits und damit der Eintritt in die Sicherheitenverwertung bzw. die Fälligkeit der Bürgschaft liegt im Ermessen der Hausbank. Die Möglichkeit, im durch Rückbürgschaften besicherten Teil die drohende Kapitalunterlegung kurz vor Eingreifen der Anforderungen des NPL-Backstops durch Rückgriff auf die jeweilige Rückbürgschaft zu verhindern, ist regelmäßig nicht gegeben. Somit ist allein schon im Hinblick auf prozessuale und rechtliche Gegebenheiten die Anwendung der NPL-Backstop-Regelungen auf Bürgschaftsbanken nicht zielführend.

Die alternative dauerhafte Ausdehnung der den Garantien bzw. Bürgschaften von Exportversicherungsagenturen eingeräumten Vorzugsbehandlung des Art. 47c Abs. 4 CRR auf von öffentlichen Einrichtungen garantierte NPLs kann vor diesem Hintergrund allenfalls ultima ratio sein. Zumindest sollte hiermit aber der gleichartigen Geschäftskonstellation von Bürgschaftsbanken mit den privilegierten Exportgarantien Rechnung getragen werden.

C. Aufsichtliche Überprüfung und Beurteilung (Ausnahme von § 6b KWG):

Der auf Artikel 79 CRD basierende aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) richtet sich an Institute, die die Kriterien der Definition als Kreditinstitut nach Artikel 4 Absatz 1 CRR erfüllen. Bürgschaftsbanken fallen nicht unter die o.g. CRR-Definition, sind aber im konsultierten Referentenentwurf weiterhin nicht von der Anwendung des § 6b KWG ausgeschlossen. Ungeachtet des postulierten Proportionalitätsprinzips, erkennen die auf die Risiken konventioneller Geschäftsbanken abzielenden SREP-Leitlinien nicht ausreichend das mit geringem

Risiko verbundene Bürgschaftsgeschäft an. Somit erfordert der vorgesehene aufsichtliche Überprüfungsprozess zwar erhöhten Erhebungsaufwand innerhalb der Bürgschaftsbanken, führt aber dennoch nicht zu aussagefähigen Bewertungsergebnissen für die Aufsicht.

Dass dem Geschäftsmodell der Bürgschaftsbanken hierbei nicht Rechnung getragen wird, wird im Rahmen des LSI-Banken-Stresstests deutlich: Das spezialisierte Produktangebot führt dazu, dass die Ertragslage nicht wesentlich vom Zinsergebnis abhängig ist. Im Durchschnitt haben die Provisionserträge einen Anteil von 66,38 % an den gesamten Erträgen, wohingegen die Zinserträge lediglich einen Anteil von 8,16 % haben. Ein „stressen“ der Kapitaladäquanz im Hinblick auf Niedrigzinsphasen führt daher bei Bürgschaftsbanken ins Leere.

Eine Anwendung der SREP-Leitlinien der EBA durch die BaFin auf die Bürgschaftsbanken ist daher nicht sachgerecht und weder für Aufsicht noch Bürgschaftsbanken zufriedenstellend. Wir plädieren daher bei der Umsetzung aufsichtlicher Überprüfungen gemäß § 6b KWG für eine Ausnahme der Bürgschaftsbanken.

D. Risikotragfähigkeit (Ausnahme von § 25a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 und Absatz 2 KWG sowie 25c Absatz 4a Nr. 2 KWG):

Die europäischen Anforderungen an den internen Prozess zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit (ICAAP) in Artikel 73 CRD sind durch § 25a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 KWG in nationales Recht umgesetzt. Die Gültigkeit dieser Vorgaben für Bürgschaftsbanken wird auch durch den zur Konsultation stehenden Referententwurf nicht eingeschränkt.

Für die Umsetzbarkeit und Aussagefähigkeit der Risikotragfähigkeitskonzepte von Bürgschaftsbanken sind jedoch die aufsichtlichen Beurteilungsgrundsätze entscheidend. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, inwieweit an der im Begleitschreiben zum Risikotragfähigkeitsleitfaden vom 24. Mai 2018 getätigten Aussage der BaFin, den sogenannten „Going-Concern“-Ansätze alter Prägung bis auf weiteres nutzen zu können und dem Proportionalitätsprinzip Rechnung zu tragen, festgehalten wird.

Insbesondere mit Blick auf das einfache Geschäftsmodell der Bürgschaftsbanken und die weitestgehend zinsunabhängige Ertragslage wird deutlich, dass die ökonomische Perspektive im Rahmen der RTF-Beurteilung nicht die gewünschte Aussagekraft erreichen wird. Für das Barwertverfahren müssen valide Daten vorliegen, die Bürgschaftsbanken nicht ohne übermäßigen Aufwand ermitteln können. Somit schlagen wir vor, die Bürgschaftsbanken von den Anforderungen des § 25a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 und Absatz 2 KWG sowie 25c Absatz 4a Nr. 2 KWG auszunehmen.

E. Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch (Ausnahme von § 25a Abs. 2 KWG):

Der Artikel 97 CRD verpflichtet die nationalen Aufsichtsbehörden zu überprüfen und zu bewerten, ob die institutsinternen Prozesse und Verfahren ein solides Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleisten. Von der nationalen Umsetzung dieser Vorgabe durch § 25a Abs. 2 KWG werden die Bürgschaftsbanken auch im zur Konsultation vorliegenden Referentenentwurf nicht ausgenommen.

Diese Überprüfung und Bewertung umfasst auch das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch und lässt hierbei das aus einem Produkt bestehende Geschäftsmodell der Bürgschaftsbanken unberücksichtigt: Bürgschaftsbanken nehmen keine Kundeneinlagen entgegen und vergeben weder Darlehen noch Kontokorrentkredite. Die Aufnahme entsprechender Refinanzierungsmittel und damit einhergehende Fristentransformation sowie Absicherung von Zinsänderungsrisiken durch derivative Finanzinstrumente entfällt.

Aufgrund der Besonderheiten dieser Geschäftstätigkeit haben Risiken aus vorzeitiger Kreditrückzahlung und aus dem Abzug unbefristeter Einlagen für Bürgschaftsbanken keine Bedeutung. Zinsänderungsrisiken bestehen hauptsächlich in Form von Tagesgeldanlagen und des Haltens von festverzinslichen Wertpapieren bzw. indirekt über Spezialfonds. In der Regel werden Wertpapiere bis zur Endfälligkeit gehalten. Zur Reduzierung der Risiken aus Zinsänderungen verfolgen die Bürgschaftsbanken eine laufzeitäquivalente Anlage- und Refinanzierungsstrategie.

Die Berechnung der Änderung des Zinsbuchbarwerts kann in Bürgschaftsbanken zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen bzw. zu einem erheblichen Abweichen der aufsichtlichen Vorgaben des Rundschreibens führen. Eine aktive Steuerung ist geschäftsmodellbedingt nur eingeschränkt oder nicht möglich. Auswirkungen plötzlicher und unerwarteter Zinsänderungen auf die internen Methoden und Verfahren zur Steuerung und Überwachung von Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch sind wirtschaftlich zu vernachlässigen. Eine unmittelbare Anwendung des aktuellen Rundschreibens 6/2019 (BA) - Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch oder zukünftiger aufsichtlicher Vorgaben zu Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch scheint daher nicht zielführend. Darüber hinaus sollte gleichzeitig die Meldepflicht an die Deutsche Bundesbank und die BaFin der Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch nach FinaRisikoV überprüft werden.

Fazit:

Insgesamt ist festzustellen, dass die uneingeschränkte Übernahme allgemeiner EU Bankenregulatorik ein bewährtes deutsches Instrument gefährdet, das sich seit den 1950er Jahren und Nachwendezeit der 1990 Jahre als wichtiger Baustein der Mittelstands- und Gründungsfinanzierung ergänzend zur Bundesförderung und der Förderung über Landesförderinstitute etabliert hat.

Der Blick auf Europa zeigt, dass nahezu alle Länder für Bürgschaftsbanken und -institute geeignete Regulierungsregime geschaffen haben, so dass es im Zuge des spezifischen Geschäftsmodells (Förderauftrag, sehr eingeschränktes Bankgeschäft, Ausschüttungsverbot, Drittinstituiertes Geschäft) eines entsprechenden Opt-in bzgl. passender Vorschriften (in der CRR) im Übrigen einer nationalen angemessenen Spezialbankenregelung bedarf.