

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
- Die Vorsitzende -

per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

23. Oktober 2020

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/878 und (EU) 2019/879 zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor (Risikoreduzierungs-gesetz - RiG)

Sehr geehrte Frau Hessel,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Zuge der Vorbereitungen des Brexit haben sich eine ganze Reihe von Auslandsbanken neu in Deutschland angesiedelt oder existierende Niederlassungen aufgewertet und ausgebaut.

Wir sehen erfreulicherweise auch weiterhin eine Tendenz, dass die gestiegene Bedeutung des Finanzplatzes zu Ansiedlungswünschen von Instituten führt, und zwar auch solche, die nicht im Zusammenhang mit dem Brexit stehen. Unser Verband vertritt derzeit etwa 200 Institute unterschiedlicher Größen und Geschäftsmodelle. Daher möchten wir es nicht versäumen, Ihnen unsere Sichtweise auf den Regierungsentwurf des sog. Risikoreduzierungs-gesetzes darzulegen.

Unsere Vorschläge und Anmerkungen haben wir anliegend für Sie aufgeführt und begründet. Sie betreffen insbesondere die folgenden Punkte:

- In Anlehnung an die Regelungen zur Arbeitsweise der europäischen Aufsichtsbehörden (EBA und ESMA) sollte der Bundesanstalt aufgegeben werden, bei der Festlegung ihrer Verwaltungspraxis deren Auswirkungen anhand von Kosten-Nutzen-Analysen zu beurteilen. Dies ist nach neuer europäischer Rechtslage state-of-the-art der

Verband der Auslandsbanken
Weißfrauenstraße 12-16
60311 Frankfurt am Main
Tel: +49 69 975850 0
Fax: +49 69 975850 10

www.vab.de

Interessenvertretung
ausländischer Banken,
Kapitalverwaltungsgesellschaften,
Finanzdienstleistungsinstitute
und Repräsentanzen

Eingetragen im Transparenzregister
der Europäischen Kommission,
Registrierungsnummer:
95840804-38

Aufsichtspraxis, um Fehlsteuerungen und unbeabsichtigte Nebenfolgen zu vermeiden. Die EU-Regelungen zu übernehmen, würde die Qualität der Rechtsanwendung fördern und nicht zuletzt den aufsichtlichen Dialog zwischen den europäischen Aufsichtsbehörden und der BaFin verbessern. (s. Vorschlag 1)

- Wir begrüßen den Ansatz, die Definition für „kleine und nicht komplexe Institute“ nach den Vorgaben der CRR 2 auf Banken mit einer Bilanzsumme bis 5 Mrd. € anzuwenden. Unserer Ansicht nach sollte dies zum Anlass genommen werden, Leitplanken für die Aufsichtspraxis bezüglich des Risikomanagements und der Unternehmenssteuerung nach §§ 25a und 25b KWG aufzustellen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sollte in ihrer Verwaltungspraxis sowie bei der Entwicklung von Verwaltungsvorschriften darauf hinwirken, dass kleinere Institute bei der Umsetzung der Anforderungen ihrer Größe und Leistungsfähigkeit entsprechend möglichst einfache operationelle Vorgaben und Dokumentationserfordernisse zu erfüllen haben. Eine gesetzliche Klarstellung hierzu würde sich empfehlen, da diese Ausprägung des Angemessenheitsprinzips in der bisherigen Verwaltungspraxis leider nicht regelmäßig zum Ausdruck kommt. (s. Vorschlag 2)
- Die Verschärfung der Regulierung für kleine und nicht komplexe Institute im Bereich der Vergütungssysteme halten wir für sachlich nicht erforderlich. Wir erkennen keine Notwendigkeit, diesen Instituten die Identifizierung von Risikoträgern aufzugeben. Ebenso wie für Leasing- und Factoringinstitute, denen der Entwurf eine Fortgeltung der Ausnahme von der Verpflichtung nach § 25a Abs. 5b KWG nach wie vor zugesteht, sollten kleine und nicht komplexe Institute insoweit keine Ausweitung ihrer Pflichten erfahren. (s. Vorschlag 3)

Wir würden uns freuen, wenn sich unsere Anmerkungen bei Ihren Beratungen zu dem Gesetzentwurf als hilfreich erweisen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Prechtel

Wolfgang Vahldiek

- Anlage

Vorschläge zum Regierungsentwurf des Risikobegrenzungsgesetzes

Vorschlag 1 (neuer § 6 Absatz 5 KWG)

Ein neuer § 6 Abs. 5 KWG sollte wie folgt formuliert werden:

„Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse in den Bereichen der Rechtsetzung und der für eine Vielzahl von Anwendungsfällen erfolgenden Festlegung ihrer Verwaltungspraxis trägt die Bundesanstalt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung, einschließlich den Ergebnissen von Analysen, die die jeweiligen Kosten und Nutzen von behördlichen Maßnahmen für die betroffenen Institute, deren Kunden, das Finanzsystem und die Marktteilnehmer berücksichtigen (Kosten-Nutzen-Analysen).“

Begründung:

Der Gesetzgeber sollte der Bundesanstalt einen gesetzlichen Auftrag der Kosten-Nutzen-Abwägung bezüglich ihrer Verwaltungspraxis erteilen. Hierfür gibt es Vorbilder in den Vorgaben, die die europäischen Aufsichtsbehörden EBA und ESMA zu erfüllen haben.

Unser Formulierungsvorschlag orientiert sich an Art. 8 Abs. 3 Unterabsatz 1 der EBA-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1093/2010). Wir halten eine analoge Regelung im deutschen Recht für inzwischen dringend erforderlich. Hierzu bewegen uns folgende Gründe:

- Nahezu durchgehend ist zu beobachten, dass der Gesichtspunkt der Kosten-Nutzen-Abwägung in der Verwaltungspraxis der BaFin keine Rolle spielt. Der Gesichtspunkt der regulatorischen Kosten wird allenfalls als Korrektiv zur Begründung von Ausnahmefällen, aber stets nur als anormale Abweichung von der „reinen Lehre“ eines aufsichtsrechtlichen Maximums begriffen.
- Infolgedessen wird nahezu durchgehend die Chance vertan, sich bereits in der Formulierung von aufsichtlichen Anforderungen Kosten und Nutzen von Maßnahmen zu vergegenwärtigen und quantifiziert und sauber gegeneinander abzuwägen.
- Als Nebenfolge hierzu werden auch Konsequenzen von Regulierungsmaßnahmen weder verdeutlicht noch beziffert. Viele unbeabsichtigte Nebenfolgen zeigen sich daher erst im Nachhinein, wenn eine negative Folge bereits eingetreten ist und/oder sich die aufsichtliche Position bereits so sehr verfestigt hat, dass kaum noch Abhilfe möglich ist.
- Jedenfalls aber lassen sich solche unbeabsichtigten Nebenfolgen nicht im Vorhinein erkennen und verhindern, wenn man in der Entscheidungsfindung nicht strukturiert

danach sucht und analysiert. Dadurch wird die Chance, angemessene Regulierung zu schaffen, häufig vertan.

- Eine Abhilfe dieses Mankos erfordert, in der Vorbereitung der Formulierung neuer Anforderungen die regulatorischen Kosten und regulatorischen Nutzen für alle Betroffenen (Institute, Kunden, Marktteilnehmer) zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Die Methodik und die Anwendungsroutine hierzu zu entwickeln, ist nicht trivial und verursacht einen größeren konzeptionellen Anpassungsbedarf.
- Der Gesetzgeber sollte im Blick behalten, dass die Bundesanstalt sich in der Zusammenarbeit mit europäischen Aufsichtsbehörden nur dann erfolgversprechend mit der Formulierung der Interessen des deutschen Finanzplatzes einbringen kann, wenn sie selbst die in der EBA-Verordnung vorgeschriebene Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen durchführt und eigenes Know-How zur Bestimmung von Kosten- und Nutzeneffekten im deutschen Markt erarbeitet.

Vorschlag 2 (Art. 1 Nr. 39 - § 25a E-KWG)

In einem neuen § 25a Absatz 7 KWG sollte wie folgt formuliert werden:

„Die Bundesanstalt soll in ihrer Verwaltungspraxis sowie bei der Entwicklung von Verwaltungsvorschriften darauf hinwirken, dass kleine Institute bei der Umsetzung der Anforderungen nach den Absätzen 1, 2 und 5b sowie nach § 25b ihrer Größe und Leistungsfähigkeit entsprechend möglichst einfache operationelle Vorgaben und Dokumentationserfordernisse zu erfüllen haben.“

Begründung:

Als Verband vertreten wir eine Reihe von Instituten, die in die Kategorie von kleinen Banken und Wertpapierdienstleistern fallen. Außerdem trifft man im Bereich der Auslandsbanken häufig spezialisierte Geschäftsmodelle an, für die die auf Basis eines Bildes von einer durchschnittlichen kleinen Universalbank (z.B. Volksbank, Sparkasse) entwickelten Regelungen nicht zu angemessenen Ergebnissen führen. Infolgedessen möchten wir den o.g. Vorschlag machen und führen hierzu folgende Gründe an:

- Bereits nach dem heutigen Gesetzeswortlaut ist das Gebot der Angemessenheit bei der behördlichen Anwendung der wesentlichen Regelungen der §§ 25a und 25b KWG vorgegeben. Das hat jedoch unserer Erfahrung nach in der Praxis leider nicht dazu geführt, dass die Aufsicht bei der Formulierung ihrer Gesetzesinterpretation die unterschiedlichen Verhältnisse in Instituten unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen regelmäßig und als Grundsatz berücksichtigt.
- Wir haben insbesondere beobachtet, dass die regulatorischen Kosten in den vergangenen Jahren stetig erhöht wurden, ohne dass bei den Instituten gleichzeitig entsprechende Vorteile, etwa durch eine messbare Verringerung von Risikoereignissen, eingetreten wären. Mit anderen Worten wurde die ursprüngliche Grundlage des § 25a KWG, die Institute zu sinnvollen Maßnahmen der Geschäftsorganisation zu bewegen, verlassen und durch eine Umsetzung ersetzt, die lediglich bestimmte Risiken ins Auge fasste, aber die Auswirkungen auf die Kostenbasis und damit auf die langfristige Überlebensfähigkeit außer Acht ließ. Infolgedessen sind nachteilige unbeabsichtigte Konsequenzen für die Ertragskraft von Instituten zu beklagen, die in Fachkreisen auch unter der Umschreibung „too small to comply“ diskutiert werden. Auf diese Weise werden kleinere Institute durch übermäßige Regulierung gezielt oder als Nebenfolge am Marktzutritt gehindert oder vom Markt entfernt. Den Bestrebungen infolge des Brexit, Deutschland für Neuansiedlungen attraktiv zu machen, läuft dies zuwider.
- Daher würden wir dafür plädieren, der Aufsicht den gesetzgeberischen Arbeitsauftrag zu erteilen, bei der Ausformulierung an die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation durchgehend das Angemessenheitsprinzip im Sinne einer angemessenen Kalibrierung regulatorischer Anforderungen bei kleinen Instituten zu prüfen und zu nutzen.

Vorschlag 3 (Art. 1 Nr. 39 Buchst. b) - § 25b Abs. 5b E-KWG)

§ 25b Abs. 5b E-KWG sollte wie folgt gefasst werden:

„In einem **bedeutenden** CRR-Institut sowie in einem Institut, das kein CRR-Institut, aber bedeutend gemäß § 1 Absatz 3c ist, gelten die folgenden Personengruppen zwingend als Risikoträger und Risikoträgerinnen:
[...]"

Begründung:

Nicht nur für Leasing- und Factoringinstitute, sondern für kleine und nicht komplexe Institute im Allgemeinen, erzeugt die Institutsvergütungsverordnung keine erhebliche Steuerungswirkung. Während der Entwurf dies zum Anlass nimmt, Factoring- und Leasinginstitute von den Pflichten nach § 25a Abs. 5b KWG auszunehmen (s. hierzu Art. 1 Nr. 4 Buchst. c) - § 2 Abs. 7a E-KWG), sollen die Pflichten für kleine und nicht komplexe CRR-Institute sogar ausgeweitet werden. Das halten wir für sachlich nicht gerechtfertigt.