

Hermann-Josef Tebroke / Andreas Glock

Anmerkungen zum regulatorischen Umfeld der Förderbanken

Förderbanken nehmen eine besondere Stellung im deutschen sowie europäischen Bankensystem ein. Sie betätigen sich in jenen Bereichen, in denen der freie Markt nur eingeschränkt die ordnungspolitisch erwünschten Ergebnisse eigenständig generiert.¹⁾ Förderbanken greifen dementsprechend auftragsgemäß korrigierend zur Umsetzung übergeordneter politischer Ziele in den Markt ein.²⁾ Diese ordnungspolitische Funktion prägt den besonderen Charakter von Förderbanken³⁾ und rechtfertigt auch ein im Folgenden darzulegendes kategorial anderes Regulierungsbestreben des Gesetzgebers.⁴⁾ Förderbanken leisten wichtige wirtschaftspolitische Impulse, etwa in Form von Garantieleistungen, durch die Vergabe von Krediten, durch das Aufsetzen von Förderprogrammen (Baukindergeld) oder auch durch die Emission von Green Bonds. Das Spektrum an Betätigungsfeldern ist mithin überaus weit.

Bedeutung der Regulierung für die Förderbanken

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 19 öffentliche Förderbanken insgesamt, 17 auf Landesebene⁵⁾ und mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Landwirtschaftlichen Rentenbank zwei weitere Institutionen auf Bundesebene.⁶⁾ Gemessen an ihrer kumulierten Bilanzsumme von annähernd 1000 Milliarden Euro und zirka 15000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen Förderbanken eine beachtliche Säule des deutschen Bankensektors dar.⁷⁾

Förderbanken unterliegen ebenso wie Geschäftsbanken dem zunehmenden Re-

gulierungsbestreben des europäischen sowie nationalen Gesetzgebers, das gerade als Lehre aus der Finanzkrise eine weitgreifende Tendenz kennzeichnet. Hauptzweck der Bankenaufsicht und des damit korrespondierenden politischen Regulierungswillens ist die Gewährleistung eines funktionsfähigen und belastbaren Finanzsystems, das wiederum notwendige Voraussetzung für Prosperität aller Wirtschaftsbereiche ist.⁸⁾ Förderbanken ergänzen lediglich das Angebotsportfolio der Geschäfts- und Genossenschaftsbanken sowie Sparkassen und substituieren dieses nicht. Sie treten insofern auch in kein unmittelbares Konkurrenzverhältnis mit anderen Banken und sind damit zu Recht einem gesonderten Aufsichtsreglement zu unterwerfen.⁹⁾ Dennoch brauchen auch sie ein ihrem spezifischen Risiko angemessenes regulatorisches Umfeld.

Förderbanken agieren eben nicht unabhängig vom Bankensektor.¹⁰⁾ Ihre besondere, gesamtwirtschaftliche Bedeutung zeigt sich nicht nur, aber gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wenn die Kreditvergabe anderer Banken in solchen Zeiten nur mit Zurückhaltung erfolgt oder gar zu einem gänzlichen Erliegen kommt.¹¹⁾ Das erfordert eine höhere Risikotragfähigkeit und eine höhere Kernkapitalquote.¹²⁾ Förderbanken unterliegen infolge dieser speziellen Struktur und ihres teils regionalen Bezugs seit jeher einer Sonderaufsicht. So sieht etwa § 52 KWG dieses Sonderaufsichtsrechtsregime ganz explizit vor und lässt es kumulativ zum nationalen Aufsichtsrecht treten.¹³⁾

Bei allem berechtigten Interesse an einer umfassenden Regulierung muss im Sinne einer Regulierung mit Augenmaß auch hier

die Maxime gelten: So viel Regulierung wie nötig, aber so wenig wie möglich. Zu Recht wird vielerorts die Tragweite einer übermäßigen Regulierung thematisiert. Teils werden die Vielgestaltigkeit und Unübersichtlichkeit kritisiert,¹⁴⁾ teils die damit verbundenen Kostenzuwächse fokussiert.¹⁵⁾ Andernorts wird das Maß an gesetzlichen Anforderungen gar schlicht unter dem Topos regulatorische(s) Monster¹⁶⁾ subsumiert.

Schnelllebigkeit der Änderungen

Nicht nur die Zunahme des Regulierungsumfangs insgesamt, sondern auch die Schnelllebigkeit der Änderungen stellen gerade kleinere Institute vor ambitionierte und wachsende Herausforderungen, die oftmals nur unter Rekurs auf externe Kompetenzen angegangen werden können.¹⁷⁾ Das ist unmittelbar mit erhöhtem Aufwand verbunden. In Konsequenz verzichten Kreditinstitute auf Geschäftstätigkeit und schränken ihr Angebot ein. Es wird daher auch in Zukunft darauf ankommen, den adäquaten Ausgleich zwischen den konfligierenden Positionen einer zunehmend präzisen und umfassenden Regulierung einerseits und einer Aufrechterhaltung von Flexibilität und einer überschaubaren Bürokratiekostenbelastung andererseits zu suchen.

Gerade im Lichte der öffentlich-rechtlichen Förderaufträge ist hinsichtlich der Förderbanken eine gesonderte Betrachtung angebracht. Beispielhaft seien die folgenden Aspekte genannt: Die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen erscheint infolge der staatlichen Haftungsgarantien nicht erforderlich. Die

gleiche Konsequenz gilt für eine eventuelle Bankenabgabe. Auch eine Einlagensicherungspflicht erscheint infolge der staatlichen Einstandspflicht nicht nötig.

Rechtsklarheit durch Normenklarheit

Des Weiteren muss der Gesetzgeber in Zukunft vermehrt Wert darauf legen, dass das aufsichtsrechtliche Reglement wieder auf den Kernaspekt juristischer Auslegungsfähigkeit reduziert wird. Es geht nicht an, dass die Lektüre der einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen für sich genommen nicht ausreicht, um die relevanten gesetzgeberischen Anforderungen zu destillieren, sondern Rekurs genommen werden muss auf die flankierenden administrativen Äußerungen wie beispielsweise die FAQ-Stellungnahmen. Und wenn diese selbst Teil des allgemein zu beachtenden Regelwerks werden, erhöhten sich nochmals Intensität und Aufwand der Regulierung.¹⁸⁾

Es gehört zur Kernaufgabe der Rechtssetzung, hinreichend definitorische Präzisierung zu realisieren. Diese Forderung untergräbt nicht das berechtigte Regulierungsanliegen, es unterstützt selbiges vielmehr, indem es die Entscheidung von der administrativen auf die – qua Gewaltenteilung ohnehin zuständige – legislative Seite zurückverlagert.

Beaufsichtigung der Förderbanken durch die BaFin

Die KfW gilt nach § 2 Abs. 2 KWG, vorbehaltlicher gewisser Ausnahmen, nicht als Kreditinstitut im Sinne des KWG.¹⁹⁾ Sie unterliegt gleichwohl durch die gezielte gesetzgeberische Entscheidung des § 9 KfWV²⁰⁾ infolge einer entsprechenden Anwendung der bankenaufsichtsrechtlichen Normen des KWG der Aufsicht der BaFin.²¹⁾ Durch das Inkrafttreten der europäischen SSM-Verordnung hat sich die Aufsichtsstruktur nachhaltig geändert und die Rolle der EZB wurde signifikant ausgebaut.²²⁾ Die KfW wurde jedoch ganz explizit aus dem Anwendungsbereich der Capital Requirements Directive (CRD) herausgenommen, vergleiche Art. 2 Abs. 5 Nr. 6 CRD.²³⁾

An dieser Regelung soll auch zukünftig festgehalten werden. Es gilt zudem, sie nicht auszuweiten und kein weitreichenderes Aufsichtsregime zu errichten.

Zu Recht hat sich in den Trilogverhandlungen auf europäischer Ebene die Position durchsetzen können, wonach die Beaufsichtigung auch der Förderbanken auf Landesebene zukünftig allein unter nationalem Regime erfolgt. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die KfW als größte Förderbank Deutschlands mit einer Bilanzsumme von weit über 30 Milliarden Euro (485,8 Milliarden Euro per Ende 2018 – Red.) der nationalen Bankenaufsicht unterliegt, jedoch die großen selbstständigen Förderbanken der Länder infolge ihrer Eingruppierung als „bedeutend“ nach der SSM-Verordnung der Aufsicht der EZB unterworfen werden.²⁴⁾

Das Gebot der Gleichbehandlung der Förderbanken lässt sich mit Fug auf den gleichen besonderen Charakter derselben stützen.²⁵⁾ Dieser ist – unabhängig von ihrer Einordnung auf Bundes- oder Landesebene – gerade durch den oben skizzierten eigenen öffentlich-rechtlich definierten Auftrag charakterisiert. Ferner gilt im Lichte der staatlichen Haftungsgarantie eine Schieflage beziehungsweise ein entsprechender Ausfall als ausgeschlossen.²⁶⁾ Daher erfolgt zu Recht eine Neuregelung des Art. 2 Abs. 5 Nr. 6 CRD (Capital Requirements Directive) dergestalt, dass *expressis verbis* nicht nur die KfW aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen wird, sondern fortan auch die eigenständigen Förderbanken namentlich genannt werden.

Eigeninteresse an der Einhaltung wesentlicher Aufsichtsregeln

Die Kosten der Bankenaufsicht sind für die Institute ohnehin hoch, da ist es richtig, dass für die Förderbanken auf das – jedenfalls in Relation – „preiswerte“ Regime der nationalen Bankenaufsicht rekuriert wird.²⁷⁾ Vermittelt über § 1a KWG gelten die wesentlichen Inhalte der CRR ohnehin auch für Förderbanken. Daran soll festgehalten werden. Zudem darf nicht verkannt werden, dass schon im Ei-



Dr. Hermann-Josef Tebroke

Mitglied des Deutschen Bundestags, ordentliches Mitglied im Finanzausschuss für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berichterstatter für Landes- und Förderbanken sowie für die Digitalisierung des Finanzsektors, Berlin



Andreas Glock

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leiter des Berliner Abgeordnetenbüros, Doktorand an der Bucerius Law School

Sollten regulatorische Vorschriften für die deutschen Kreditinstitute auch für die hiesigen Förderbanken gelten? Die Autoren erörtern aus gesetzgeberischer Perspektive die Notwendigkeit und Grenzen der Regulierung von Förderbanken in Deutschland und listen politische Kernthesen hinsichtlich der Ausgestaltung gesetzgeberischer Regulierungstätigkeit auf. Zur effektiven Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sehen sie ein Eigeninteresse der Förderbanken, die wesentlichen Aufsichtsvorschriften einzuhalten. Gerade im Lichte der öffentlich-rechtlichen Förderaufträge halten sie aber eine gesonderte Betrachtung, wie sie sich in den Trilogverhandlungen hat durchsetzen können, für angebracht und begrüßen die Verlagerung des Aufsichtsregimes auf nationale Instanzen. Die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen erscheint ihnen infolge der staatlichen Haftungsgarantien ebenso wenig erforderlich wie eine eventuelle Bankenabgabe. Und auch eine Einlagensicherungspflicht halten sie infolge der staatlichen Einstandspflicht nicht für nötig. (Red.)

geninteresse und zur effektiven Erfüllung des gesetzlichen Auftrags die öffentlich-rechtlichen Förderbanken die wesentlichen Aufsichtsvorschriften ohnehin einhalten.²⁸⁾

Damit senden die Förderbanken ein positives Signal und können somit zur Sicherung ihres guten Ratings und zur Auswei-

tung ihres Geschäfts beitragen. Mithin sollte aus politischer Sicht insoweit vielmehr auf die Eigeninitiative der Förderbanken denn auf einen überbordenden Regelungsansatz gesetzt werden. Konkret sollte daher beispielsweise keine quartalsweise Finrep-Meldepflicht etabliert werden.

Diskursfähigkeit beibehalten

Die Politik muss hinsichtlich des Regulierungsbedarfs weiterhin auf der Höhe der Zeit und im Gespräch bleiben – allein schon deswegen, weil die Rahmenbedingungen am Finanzmarkt (siehe etwa Digitalisierung/Fintechs) dauerhaft in Bewegung sind und fortlaufend neue Erkenntnisse über die Wirkung von Aufsicht gewonnen werden können. Diese (selbst-)kritische Diskursfähigkeit beinhaltet, nicht jede Regulierungsmöglichkeit als solche auch wahrzunehmen oder gar Produkte und Prozesse – aus sachfremden Erwägungen – anders zu regulieren, als es dem Zweck der Sicherung des einzelnen Instituts und der Finanzmarktstabilität entspricht.

Das lässt sich beispielhaft anhand der Diskussionen um die Regulierung sogenannter Green Finance zeigen. Diesen vermeintlich neuen nachhaltigen Finanzanlagen offen gegenüberzustehen, findet sich im Einklang mit den Zielen des im vergangenen Jahr auf Bundesebene zwischen CDU/CSU und SPD ausgehandelten Koalitionsvertrages. Übrigens leisten gerade Förderbanken einen beachtlichen Beitrag zum Wachstum dieses Marktsegments.²⁹⁾

Gleichwohl darf die Sympathie für diese Instrumente nicht dazu führen, dass für ihre Entwicklung ein Sonderrechtsregime im Aufsichtsrecht geschaffen wird und womöglich die erforderlichen Kapitalunterlegungspflichten modifiziert werden.

Darüber hinaus kann eine sinnvolle Taxonomie und Bewertung auch über den Markt gut ohne europarechtliche Determination oder sonstige Vorgaben von Gesetzgeber und Verwaltung erreicht werden. Zum einen bräuchte eine staatliche Regulierung eine nochmals erhebliche

Steigerung an Bürokratiekosten mit sich. Zum anderen stellte eine geringere Kapitalunterlegung eine unverhältnismäßige und aus der Sicht der Aufsicht ungerechtfertigte Privilegierung dar.

Regime der Förderbanken nicht überfrachten

Eine Privilegierung auf diesem Gebiet zu versagen, heißt freilich nicht, die Berechtigung und den Wert von Green Finance als solche infrage zu stellen. Eine Förderung kann, soweit politisch erwünscht, auf andere Weise zielgenauer realisiert werden. Das regulatorische Regime der Förderbanken sollte der Gesetzgeber davon unberührt lassen. Es sollte ständig mit Augenmaß weiterentwickelt werden, aber auch zukünftig frei bleiben von allzu weitreichenden regulatorischen Überfrachtungen.

Fußnoten

- 1) So die Positionierung der Bundesregierung, siehe aktuell BT-Drucksache 19/3411, S. 1f.; siehe aus der Historie etwa aus dem Jahr 1968 BT-Drucksache 5/3500, Seite 40ff.
- 2) Siehe exemplarisch für die öffentlichen Förderungsaufgaben Rümker/Winterfeld, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band II, 5. Auflage, § 124 Rn. 34.
- 3) Siehe Badura, Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Unternehmenszwecke der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, in: FS Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 3 (7ff.).
- 4) Siehe zur Sonderstellung öffentlicher Förderbanken am Beispiel der Geschäftsorganisation Mayen, Bankenaufsichtsrecht und öffentliche Förderbanken, in: FS Achim Krämer, 2009, Seite 303 (passim).
- 5) Siehe die Auflistung der Förderbanken auf Landesebene bei Langner, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band I, 5. Auflage, § 83 Rn. 14 sowie die übersichtliche Grafik auf <https://www.voeb.de/de/themen/foerderpolitik/foerderbanken-neu;>
- 6) KfW: Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5. November 1948 (BGBl. I Seite 123); Landwirtschaftliche Rentenbank: Gesetz über die Landwirtschaftliche Rentenbank vom 11.5.1949 (BGBl. I S. 4120); vgl. dazu Rümker/Winterfeld, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band II, 5. Auflage, § 124 Rn. 19, 172ff.
- 7) Kumulierte Bilanzsumme der Förderbanken auf Landesebene im Jahr 2017: 366,584 Milliarden Euro; Kumulierte Bilanzsumme der Förderbanken auf Bundesebene im Jahr 2017: 563,132 Milliarden Euro. Siehe auch das monatlich erscheinende, nach Bankengruppen gegliederte Verzeichnis in den Statistischen Beiheften der Deutschen Bundesbank.
- 8) Köhler, in: Schwintowski (Hrsg.), Bankenrecht, 4. Auflage, § 4 Rn. 26; Fischer/Boegl, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band II, 5. Auflage, § 125 Rn. 23ff.
- 9) Auf die fehlende Konkurrenz hinweisend die Bundesregierung, vgl. BT-Drucksache 19/3411, S. 1; siehe zum besonderen Aufsichtsregime bereits BT-Drucksache 17/13061, Seite 1; ebenso Langner, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band I, 5. Auflage, § 83 Rn. 17.

- 10) Siehe hierzu Röseler/Eckardt, ZfgK 2018, S. 504.
- 11) Dies lässt sich anhand der Insolvenz von Lehman Brothers exemplifizieren, nach welcher nahezu der gesamte Inter-Bankenverkehr zum Erliegen kam; vgl. Haug, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band II, 5. Auflage, § 133a Rn. 2f. Vgl. zu den Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Förderbanken Axel Nawrath, Die KfW und andere Förderbanken, in: Sparkassen, Landes- und Förderbanken nach der Finanzmarktkrise, 2010, S. 52 (passim).
- 12) Siehe hierzu auch das Redaktionsgespräch mit Otto Beierl, ZfgK 2018, Seite 496 (498f.).
- 13) Siehe zu den Besonderheiten der Aufsicht über Förderbanken auf Landesebene Lindemann, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler (Hrsg.), KWG – CCR-VO, Band I, 5. Aufl., § 52 KWG Rn. 6.
- 14) Siehe etwa Ohler, in: Derleder/Knops/Bamberger (Hrsg.), Deutsches und europäisches Bank- und Kapitalmarktrecht, Band II, 3. Auflage, § 90 Rn. 3f.
- 15) Koppmann, Bankenregulierung in Europa – geht das auch nachhaltig?, Börsen-Zeitung 01.03.2019, S. 4ff.
- 16) So expressis verbis Fischer, in: Boos/ders./Schulte-Mattler (Hrsg.), KWG – CRR-VO, Band I, 5. Aufl., KWG Einf. Rn. 115.
- 17) Fischer, in: Boos/ders./Schulte-Mattler (Hrsg.), KWG – CRR-VO, Band I, 5. Aufl., KWG Einf. Rn. 70.
- 18) Siehe beispielhaft den RADAR-Informationsservice der SKS Group in Kooperation mit der VÖB-Service GmbH, der aktuell auf die Vielzahl im Diskurs befindlichen Regulierungsansätze hinweist.
- 19) Langner, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band I, 5. Aufl., § 83 Rn. 17.
- 20) Verordnung zur Anwendung von bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie zur Zuweisung der Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.
- 21) Diese Verordnung vom 20. September 2013, BGBl. I, Nr. 59 vom 8. Oktober 2013, S. 3735, stellt eine Abkehr von der bis dahin vorherrschenden Überzeugung des Gesetzgebers dar, der ursprünglich eine solche Aufsicht infolge der engen Kooperation der KfW mit staatlichen Stellen für nicht erforderlich hielt; siehe dazu noch die BT-Drucksache 3/1114, S. 28.
- 22) Siehe hierzu Auerbach, Banken- und Wertpapieraufsicht, Rn. 941 ff.; umfänglich auch die Arbeit von Tönningens, Grenzüberschreitende Bankenaufsicht in der Europäischen Union, passim.
- 23) Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG; Kurzfassung in Englisch CRD (Capital Requirements Directive).
- 24) Kritisch zu dieser Zweiteilung Langner, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band I, 5. Aufl., § 83 Rn. 19 mit Verweis auf den Verband öffentlicher Banken (VÖB) und dessen dezidiert kritischer Auseinandersetzung mit dem skizzierten, überkommenen Regulierungsansatz. Ebenso Ferber, ZfgK 2018, S. 508.
- 25) Zustimmung Lorenz, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler (Hrsg.), KWG – CCR-VO, Band I, 5. Aufl., § 2 RStruktFG Rn. 4; kritischer hingegen VG Kassel WM 2015, 434 (437).
- 26) Vgl. hierzu Reckers, ZfgK 2013, S. 687f.
- 27) Vgl. zu den Kosten der Bankenaufsicht Fischer/Boegl, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankenrechts-Handbuch, Band II, 5. Aufl., § 126 Rn. 56ff. Vgl. für die einzelnen Amtshandlungen der BaFin die Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAGKostV).
- 28) So auch die Positionierung der Bundesregierung, vgl. BT-Drucksache 17/13061, S. 1f.
- 29) Zum Klimaschutz als Leitmotiv in der Arbeit von Förderbanken Stöltzing, ZfgK 2018, S. 526 (passim).