

Markus Ferber

Förderbanken im aktuellen regulatorischen Umfeld aus Sicht des EU-Parlaments

Die Eigenkapitalrichtlinie CRD IV und die zugehörige Verordnung CRR sind in vielen Fragen der Referenzpunkt für die europäische Bankenregulierung. Eine der zentralen Definition in der CRD IV ist die Definition des Kreditinstituts, die sehr weit gefasst ist.

Da nahezu alle europäischen Rechtsakte im Bereich Bankenregulierung auf die Definition eines Kreditinstituts in CRD IV/CRR rekurren, ist es umso wichtiger, dass diese Definition präzise ausfällt und nur das erfasst, was auch wirklich erfasst werden soll. Die Definition eines Kreditinstituts sieht derzeit keine generelle Ausnahme für Förderbanken vor. Zwar hat die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau eine Spezialausnahme erhalten, diese gilt aber nicht für die Landesförderbanken.

Berechtigte Zweifel an der aufsichtsrechtlichen Gleichstellung

Das hat zur Folge, dass die gesamte europäische Bankenregulierung von Melde- und Offenlegungspflichten über die Abwicklungsvorschriften bis hin zur Bankenabgabe auch gleichermaßen für die Förderbanken zur Anwendung kommt. Dabei haben Förderbanken ein sehr eigenes, genau abgegrenztes und risikoarmes Geschäftsmodell. Es dient der Erfüllung der gesellschaftspolitischen Ziele ihrer öffentlichen Träger und besteht vor allem darin, mit bankwirtschaftlichen Mitteln Wirtschaftsförderung zu betreiben.

Da sich das Geschäftsmodell von Förderbanken von dem von regulären Geschäftsbanken deutlich unterscheidet,

sind berechnete Zweifel angebracht, ob eine aufsichtsrechtliche Gleichstellung von Geschäftsbanken und Förderbanken tatsächlich sachgerecht ist. Es sollte schließlich guter regulatorischer Grundsatz sein, dass Ungleiches nicht gleichbehandelt wird.

Europäischer Gesetzgebungsprozess als Gelegenheit zur Korrektur

Das gilt umso mehr, als die Compliance mit der Vielzahl europäischer Rechtsakte für Förderbanken eine nicht zu unterschätzende wirtschaftliche Belastung darstellt. Am Ende gilt, dass jeder Euro, der für Compliance mit europäischer Regulierung aufgebracht wird, eben nicht zur Erfüllung des Förderauftrages zur Verfügung steht. Entsprechend gibt es gute Gründe zu überlegen, wie man Förderbanken entlasten kann.

Derzeit läuft im europäischen Gesetzgebungsprozess eine Überarbeitung von CRD IV/CRR, die eine gute Gelegenheit darstellt, die bestehenden Probleme mit der Definition eines Kreditinstituts dergestalt zu korrigieren, dass Förderbanken einem passgenaueren aufsichtsrechtlichen Regime unterworfen werden. Die Europäische Kommission hat im Rahmen dieser Überarbeitung auch eine Reihe von Kriterien vorgeschlagen, bei deren Erfüllung Förderbanken vom Anwendungsbereich von CRD IV/CRR ausgenommen werden können.

Zu diesen Kriterien zählen beispielsweise eine maximale Bilanzsumme von 30 Milliarden Euro, die sich an den Schwellenwerten für die Aufsicht durch den Gemein-

samen Aufsichtsmechanismus orientiert und ein grundsätzliches Verbot der Annahme gedeckter Einlagen.

Es bestehen aber durchaus Zweifel, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien sinnvoll sind. So orientiert sich die Definition gedeckter Einlagen an der Einlagensicherungsrichtlinie und umfasst damit nicht nur klassische Retaileinlagen, sondern auch Forderungen gegenüber anderen CRR-Instituten wie etwa Schuld-scheindarlehen und Namensschuldverschreibungen, die von Förderbanken zur Refinanzierung eingesetzt werden. Hier wäre es sinnvoll, die Formulierung im Kommissionsvorschlag dergestalt zu präzisieren, dass lediglich die Annahme von Retaileinlagen ein Ausschlusskriterium darstellt. Schließlich ist das erkennbare Ziel, ebensolche Retailkunden zu schützen.

Kommissionsvorschlag präzisieren

Auch beim absoluten Größenkriterium stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, stärker auf qualitative statt lediglich auf quantitative Kriterien abzustellen. So ist der Gesamtwert der Aktiva eines Instituts ein schlechter Indikator für das tatsächliche Risiko eines Instituts – insbesondere dann, wenn die Eigenmitelanforderungen, der Finanzierungsbedarf oder die Risikopositionen vollständig staatlich garantiert sind.

Ein absolutes Größenkriterium, das besonders große Volkswirtschaften mit großen Förderbanken treffen würde, sollte nur dann greifen, wenn diese Garantie nicht besteht.



Eine rechtssichere Ausnahme von Förderbanken von der Definition eines Kreditinstituts in CRD IV/CRR durch eine zielgenaue Anpassung der entsprechenden quantitativen und qualitativen Kriterien ist gegenüber der Alternative, einer Ausnahme von spezifischen Förderbanken über eine Liste, die von der Europäischen Kommission mittels eines delegierten Rechtsaktes festgelegt wird, sicherlich vorzuziehen.

Zum einen erhöht ein klarer Kriterienkatalog die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für die betroffenen Institute, zum anderen würde sich die Europäische Kommission bei einer Listenlösung umgehend intensivem Lobbying der Mitgliedstaaten ausgesetzt sehen, die Liste um zahlreiche Institute zu ergänzen, die vielleicht nicht immer den klassischen Förderbanken entsprechen. Eine saubere Lösung anhand klarer Kriterien ist einem solchen Szenario allemal vorzuziehen.

Behandlung von Förderkrediten unter dem Gesichtspunkt der Leverage Ratio

Ein anderer relevanter Aspekt, der angesichts der Diskussion um die Förderbankenausnahme manchmal ein wenig ins Hintertreffen gerät, aber trotzdem das Potenzial hat, das Fördergeschäft zu erschweren, ist die Behandlung von Förderkrediten unter dem Gesichtspunkt der Leverage Ratio, die im Prinzip eine Verschuldungsbremse für Kreditinstitute darstellt.

Hier besteht die Gefahr, dass bei einer Weiterleitung nach dem Hausbankprinzip Förderkredite sogar mehrfach für die Berechnung der Leverage Ratio herangezogen werden, was eine erhebliche Belastung für das Fördergeschäft darstellen würde. Auch hier ist über eine Ausnahmeregelung für das Fördergeschäft nachzudenken.

Im Europäischen Parlament laufen derzeit die Beratungen zur Überarbeitung des CRD IV/CRR-Pakets. Ich selbst habe Änderungsvorschläge für eine angemessenere regulatorische Behandlung von Förderbanken eingebracht und werde nach

Kräften dafür kämpfen, dass es sowohl bei der Definition eines Kreditinstituts als auch bei der Leverage Ratio am Ende zu einer pragmatischen Lösung kommt.

Einsatz für eine pragmatische Lösung

Schließlich sollte man sich immer vor Augen führen, dass das Fördergeschäft politisch gewollt ist und einen erheblichen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Mehrwert generiert.

Entsprechend wichtig ist es, den richtigen regulatorischen Rahmen zu setzen, damit der Förderauftrag auch erfüllt werden kann. Dafür ist eine Ausnahme von der CRD IV/CRR-Definition eines Kreditinstituts der richtige Weg – nicht nur mit Blick auf bereits bestehende aufwendige Verpflichtungen im Bereich der Bankenregulierung, sondern auch mit Blick auf kommende Regulierungsvorhaben, die sich an der Definition eines Kreditinstituts gemäß CRD IV/CRR orientieren werden.

Das bedeutet übrigens nicht, dass Förderinstitute künftig regulatorisch im luftleeren Raum agieren würden. Es bedeutet lediglich, dass Förderinstitute vom europäischen Regulierungskorsett befreit würden und den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit geben, ein passenderes Aufsichtsrecht zu schaffen, dass dem Risikoprofil des klassischen Fördergeschäfts besser gerecht wird.

Kein Anlass zur Sorge hinsichtlich von Wettbewerbsverzerrungen

Angesichts der Tatsache, dass der Förderauftrag von Natur aus ein regionaler ist, besteht kein Anlass zur Sorge hinsichtlich Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt oder gar hinsichtlich systemischer Risiken für das europäische Finanzsystem.

Im Gegenteil: Das Herauslösen von Förderbanken aus den europäischen Regulierungs- und Aufsichtsstrukturen und die Übertragung dieser Aufgabe an die Mitgliedsstaaten wäre eine Entscheidung, die der Europäischen Union auch unter



Foto: M. Ferber

Markus Ferber



Mitglied des Europäischen Parlaments, Brüssel

Weil sich das Geschäftsmodell von Förderbanken von dem von regulären Geschäftsbanken unterscheidet, hegt der Autor Zweifel, ob eine aufsichtsrechtliche Gleichstellung von Geschäftsbanken und Förderbanken tatsächlich sachgerecht ist. Schließlich will er guten regulatorischen Grundsätzen nach Ungleiches nicht gleichbehandelt sehen und im Falle der Förderbanken die Ressourcen im Zweifel lieber zur Erfüllung des Förderauftrages denn für eine unangemessene Regulierung eingesetzt sehen. Vor diesem Hintergrund plädiert er bei der Suche nach einem passgenauen Aufsichtsregime für Förderbanken auf europäischer Ebene für eine saubere Lösung anhand klarer Kriterien. Mit Blick auf den europäischen Gesetzgebungsprozess hält er eine rechtssichere Ausnahme von Förderbanken von der Definition eines Kreditinstituts in der CRD IV/CRR durch eine zielgenaue Anpassung der entsprechenden quantitativen und qualitativen Kriterien gegenüber der Alternative einer Ausnahme von spezifischen Förderbanken über eine Liste, die von der EU-Kommission mittels eines delegierten Rechtsaktes festgelegt wird, für die bessere Variante. (Red.)

dem Subsidiaritätsgedanken gut zu Gesicht stünde.

Am Ende kann eine angemessene regulatorische Behandlung des Fördergeschäfts nur dann gelingen, wenn auf europäischer Ebene die richtigen Weichen gestellt werden. Wenn in Europa neue Spielräume geschaffen werden, wird es aber umso wichtiger sein, dass diese auch auf nationaler Ebene ausreichend und pragmatisch genutzt werden.