

Position des Verbandes der Auslandsbanken

zur Umsetzung der Vorschriften der CRD 6 über
Zweigstellen von Banken aus Drittstaaten
(sog. Drittstaaten-Zweigstellen oder „TCB“)

1. Deutschland als Standort für Drittstaaten-Zweigstellen

a) Status Quo

Deutschland ist Standort für 26 Drittstaaten-Zweigstellen verschiedener Herkunft und Geschäftsmodelle. 18 dieser Zweigstellen sind solche im Sinne des § 53 KWG, 8 Zweigstellen sind solche im Sinne des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG.

Über die in solchen Zweigstellen angesiedelten Bilanzsummen und Arbeitsplätze existieren keine gesicherten Daten. Die Zahl der Arbeitsplätze dürfte sich schätzweise bei den Zweigstellen selbst im hohen dreistelligen bzw. unteren vierstelligen Bereich bewegen. Allerdings ist der Multiplikatoreffekt von Arbeitsplätzen (z.B. bei Zulieferern und Dienstleistern) in der Finanzbranche recht hoch – teilweise wird in wissenschaftlichen Untersuchungen dabei ein Faktor 7 genannt – so dass eine deutlich vierstellige Zahl von Arbeitsplätzen von den hiesigen Zweigstellen direkt und indirekt abhängen dürfte.

Die Drittstaaten-Zweigstellen spielen eine sehr spezialisierte und zielgerichtete Rolle und werden deshalb von ihrer Kundschaft, die ein sehr spezifisches Anforderungsprofil an die Internationalität von Bankdienstleistungen mitbringen, sehr geschätzt. Im Einzelnen sieht die Situation in einer vereinfachten Betrachtung und bezogen auf die Herkunftsstaaten der Institute mit Drittstaaten-Zweigstellen in Deutschland wie folgt aus:

aa) Zweigstellen im Sinne des § 53 KWG

Herkunftsstaaten sind die Volksrepublik China, UK, Indien, Brasilien, Vietnam, Pakistan und Iran. Die Geschäftstätigkeit der chinesischen, indischen, brasilianischen, vietnamesischen und pakistanischen Zweigstellen bewegt sich schwerpunktmäßig im Bereich des Corporate Banking und der Handelsfinanzierung. Sie spielen eine zentrale Rolle als Brückenkopf für die Finanzierung unternehmerischer Aktivitäten für Unternehmen aus deren Herkunftsstaat in Deutschland bzw. für deutsche Unternehmen in dem jeweiligen Drittstaat.

Die Geschäftstätigkeit von einigen Zweigstellen aus UK besteht neben dem Corporate-Geschäft vor allem im Zugang zu Zentralbanken im Euroraum für die Institutsgruppe. Solche Zweigstellen wurden im Nachgang zum Brexit gegründet.

Die Geschäftstätigkeit der iranischen Banken ist dagegen sanktionsbedingt sehr stark eingeschränkt.

bb) Zweigstellen im Sinne des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG

Herkunftsstaaten sind die USA, Japan und Australien. Aufgrund der für diese Zweigstellen bestehenden Befreiungen von Eigenmittelvorschriften und Großkreditregelungen betreiben sie durchweg ein recht aktives Geschäft mit teilweise erheblichen Bilanzsummen, in aller Regel im Corporate Banking-Bereich und in der Handelsfinanzierung, im Euro-Clearing und mit Aufgaben des Liquiditätsmanagements in der Gruppe.

cc) Kaum Privatkundengeschäft

Es gibt in Deutschland nur eine Drittstaaten-Zweigstelle mit nennenswertem, allerdings im Rückbau befindlichen Privatkundengeschäft. Daher kann man generell sagen, dass alle Zweigstellen ganz überwiegend im Corporate-Geschäft tätig sind, aus dem sie auch etwaige Einlagen generieren.

b. Jüngste Tendenzen und Entwicklungen

Nachdem der Finanzplatz Deutschland nach dem Brexit einen deutlichen Bedeutungsgewinn erzielt hat, sind inzwischen gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Andere Finanzplätze bemühen sich aktiv um die Ansiedlung von Instituten und Arbeitsplätzen und setzen dabei ansiedlungsfreundliche Rechtssetzung und -anwendung als Standortfaktor ein. Gleichzeitig ziehen die Anforderungen in Deutschland teils deutlich an und erhöhen dadurch die regulatorischen Kosten in einer Weise, die an sich wirtschaftlich tragfähige Geschäftsmodelle in Frage stellen kann.

Diese Entwicklungen gehen insbesondere auch an Zweigstellen im Sinne des § 53 KWG nicht vorbei. Aus der Prüfungspraxis der Aufsicht ist aus Sicht dieser Zweigstellen erheblicher Druck spürbar, die als Erschwerung der Geschäftsaktivitäten durch unverhältnismäßige Anforderungen und Eigenmittelzuschläge wahrgenommen werden. Einige Zweigstellen sehen sich sogar der Forderung der Aufsicht gegenüber, aus aufsichtspolitischen Gründen ihre Aktivitäten zu beenden.

Den chinesischen und indischen Banken in Deutschland ist seit Jahren bewusst, dass sie im Vergleich zu anderen Lokationen, z.B. in Luxemburg, nennenswert in ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden. Befreiungen von Eigenmittelvorschriften und Großkreditregelungen (wie in Deutschland nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG und in anderen EU-Jurisdiktionen nach dortigem nationalen Recht) sind für sie bis dato unerreichbar. Der aktuell entfaltete regulatorische Kostendruck tut ein Übriges, um Planspiele zu befördern, die Verwaltungssitze der betroffenen Gruppen in Luxemburg zusammenzufassen und den Sitz dorthin zu verlegen. Die Überlegungen hierzu werden mittlerweile nach unserer Wahrnehmung recht konkret.

Bei den Zweigstellen mit den Herkunftsstaaten USA, Japan und Australien, die nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG unter einigen Befreiungen tätig sind, laufen die Geschäfte und das Verhältnis zum deutschen Aufsichtsrecht zurzeit dagegen unkompliziert. Sie machen sich jedoch erhebliche Sorgen, weil sie befürchten, mit ihren Bedürfnissen und Anliegen bei der anstehenden Umsetzung der CRD 6 nicht berücksichtigt zu werden. Daraus folgt, dass entsprechende Aufmerksamkeit

vorhanden ist, um gegebenenfalls reagieren zu können, falls man zu einer Standortentscheidung kommen muss. Vertreter dieser Zweigstellen wünschen sich sehr, dass § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG grundsätzlich erhalten bleibt.

2. Vorhandene Regelungen im KWG und in der CRD 6

Vorbehaltlich einer genauen Analyse, welche Vorgaben in der CRD 6 sich mit der Regulatorik für Zweigstellen nach § 53 KWG und nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG jeweils „matchen“ lassen, ließe sich die Gemengelage momentan überblicksartig wie folgt beschreiben:

Die Regulierung nach § 53 KWG ist im Wesentlichen deckungsgleich mit derjenigen für CRR-Kreditinstitute. Die wenigen Abweichungen (z.B. „Verrechnungssaldo“) resultieren aus der Herbeiführung der buchhalterischen Selbständigkeit von Zweigstellen gegenüber deren Hauptniederlassung.

Die Regulierung der Zweigstellen nach der CRD 6 entspricht dagegen dem Konzept, die Zweigstellen gerade nicht als CRR-Kreditinstitute zu regulieren, sondern ihre rechtliche Unselbständigkeit anzuerkennen und ein eigenes Set von Anforderungen zu stellen. Dieses ist im Wesentlichen eine „abgespeckte Version“ der Regulierung, welche im Gegenzug darauf vertraut (und entsprechende Sicherungen über Memoranda of Understanding und Gleichwertigkeitsentscheidungen vorsieht), dass Zweigstellen über ihren Herkunftsstaat in angemessener Weise mitbeaufsichtigt werden. Damit lässt sich das Regulierungskonzept tatsächlich grundsätzlich mit demjenigen in § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG vergleichen, wobei CRD 6 zusätzlich höhere Eigenmittel und Liquiditätsanforderungen aufstellt, sowie im Gegenzug zum Verzicht auf CRR-Großkreditregelungen ein angemessenes (proportionales) Management von Konzentrationsrisiken verlangt.

3. Mögliche Leitplanken bei der Umsetzung von CRD 6

Der Beitrag der Drittstaaten-zweigstellen in Deutschland für die wirtschaftliche Entwicklung ist nur auf den ersten Blick klein; auf den zweiten Blick ist er substantiell im Hinblick auf Arbeitsplätze, sowie Handels- und Investitionsförderung und resultierendes Steueraufkommen. Dieser Beitrag erscheint zumindest erhaltenswert.

Im Gegensatz zum heute zersplitterten und intransparenten Bild wird zukünftig das EU-weite Regulierungsniveau für Drittstaaten-Zweigstellen durch die CRD 6-Umsetzung klar und evident. Staaten, die den Mindeststandard überschreiten, werden einfach bestimmbar und die zusätzlichen regulatorischen Kosten eines Standorts leicht zu beziffern sein. Es wird transparent werden, dass die jährlichen regulatorischen Kosten der Mindeststandards für eine Zweigstelle nach CRD 6 diejenigen einer Zweigstelle nach § 53 KWG um sieben- bis achtstelligen Summen unterschreiten kann.

Somit sind und werden die potentiellen Unterschiede der Aufsichtsregime für Drittstaaten-Zweigstellen in Deutschland und seinen Nachbarstaaten größer und wirtschaftlich schmerzhafter, so dass eine Abwanderungsbewegung einsetzen könnte.

Die Umsetzung der CRD 6 bietet dagegen die Gelegenheit, die hiesigen Standortbedingungen so zu entwickeln, dass der Finanzplatz mindestens keine Nachteile erleidet, bestenfalls aber gefördert werden würde. Die in der CRD 6 im allgemeinen Konsens definierten Harmonisierungsstandards bieten dabei eine fast schon historische Gelegenheit, ein Level Playing Field zu entwickeln.

4. Handlungsoptionen

Bei der Umsetzung der CRD 6 besteht die Herausforderung, sich für einen Regulierungsansatz für Drittstaaten-Zweigstellen zu entscheiden. Um diese sprachlich einfach zu kennzeichnen, soll nachfolgend die Regulierung nach § 53 KWG als „CRR-approach“ und diejenige nach CRD 6 als „CRD 6-approach“ bezeichnet werden. Darüber hinaus ist zu klären, ob und in welcher Form § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG weitergeführt werden kann.

Dabei ist unser gegenwärtiges Verständnis der CRD 6 das einer Mindestharmonisierung, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lässt, alternativ zum CRD 6-approach auch einen CRR-approach anzuwenden, ob generell oder in bestimmten Einzelfällen.

Es bestehen zwei Optionen:

- CRR-approach: Beibehaltung des § 53 KWG
- CRD 6-approach: Ersetzung der bisherigen Regelung in § 53 KWG durch eine 1:1-Umsetzung der CRD 6-Mindestharmonisierung

Des Weiteren ist der Umgang mit § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG zu klären. Dieser kann unverändert oder mit Anpassungen beibehalten werden.

Diese Optionen hätten nach heutigem Erkenntnisstand folgende Auswirkungen:

a) Auswirkungen von Option 1

Option 1, der CRR-approach, würde zwar alles grundsätzlich beim heutigen Stand belassen, aber gerade dadurch dem Finanzplatz möglicherweise schaden.

Denn den Zweigstellen, die heute schon unter dem CRR-approach nach § 53 KWG reguliert sind, wird kein Grund eröffnet, in Deutschland zu bleiben. Die hiesigen Regulierungskosten werden evident und nachvollziehbar höher sein als an anderen Standorten. Es ist mit Abwanderungsbewegungen zu rechnen, die sich bereits abzeichnen.

b) Auswirkungen von Option 2

Option 2, der CRD 6-approach, wäre aus heutiger Sicht für den Finanzplatz die bessere Lösung.

Dabei ist zwar zu beachten, dass Erlaubnisvoraussetzung unter dem CRD 6-approach das Vorliegen eines Memorandums of Understanding (MoU) mit den zuständigen Behörden des Herkunftsstaats ist. Daher könnte in einer Schwebezeit zunächst unklar sein, ob hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten ein MoU rechtzeitig vorliegt, um einen nahtlosen Übergang zu gewährleisten.

Zweigstellen, die heute unter dem CRR-approach nach § 53 KWG reguliert sind, würde aber dennoch eine realistische Perspektive auf den Wechsel auf einen CRD 6-approach eröffnet. Wenn die Behörden ihres Herkunftsstaats willens und in der Lage sind, mit der BaFin ein MoU zu verhandeln und abzuschließen, könnte erreicht werden, dass Deutschland im Ergebnis ein Level Playing Field bietet und kein sog. Goldplating betreibt. Die positive Signalwirkung für den Finanzplatz wäre ebenfalls nicht zu unterschätzen.

In der angesprochenen Übergangszeit gewährt die CRD 6 die Möglichkeit, bestehende Erlaubnisse unter den alten Voraussetzungen aufrecht zu erhalten (s. Art. 48c (5) in Verbindung mit (1a) Satz 3 der CRD 6). Hiernach besteht die Möglichkeit, in einer Ermessensentscheidung die bisherige Lizenz einer Zweigstelle fortgelten zu lassen, unter der Auflage, dass sie strengere Vorschriften als die Mindestvoraussetzungen der CRD 6 einhält. Die Auflage könnte z.B. in zusätzlichen Kapitalanforderungen über die CRD 6 hinaus bestehen, oder auch die weitere Einhaltung der Vorschriften des § 53 KWG (in der alten Fassung) anordnen, bis ein MoU erreicht wird.

Auch wenn also eine gewisse Umstellung – sowohl für die Zweigstellen als auch für die Aufsicht – zu leisten wäre, ist daher Option 2 aus unserer Sicht zu bevorzugen.

c) Umgang mit § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG

Für Zweigstellen, die heute unter den Voraussetzungen des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG arbeiten, ist bei der Umsetzung der CRD 6 zu klären, in welcher Form diese Vorschrift aufrechterhalten bleiben kann.

Für die Beibehaltung des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG spricht zunächst, dass eine Reihe von Zweigstellen in Deutschland in bewährter Form dessen Befreiungen von Eigenmittel-, Großkredit- und teilweise Liquiditätsvorschriften genießen.

Da die Befreiungen nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG durch heute schon existierende MoU abgesichert sind, welche die Gegenseitigkeit der Befreiungen sicherstellen, ist die Beibehaltung des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG auch im Interesse der deutschen Institute, die in den betreffenden Staaten ihrerseits Zweigstellen unterhalten und entsprechend von Anforderungen befreit sind.

Ein unverändertes Fortbestehen des § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG wäre für die Kontinuität beider Aspekte Voraussetzung. Denn würde Deutschland nun die etwas höheren Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen der CRD 6 auf die „befreiten“ Zweigstellen anwenden, dann müssten die existierenden MoUs vermutlich nachverhandelt werden.

Vorbehaltlich einer genauen Gap-Analyse gehen wir aber auch davon aus, dass der CRD 6-approach hinsichtlich Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften strenger ist als § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG. Deshalb könnte die Tatsache, dass die CRD 6 Mindeststandards harmonisiert, die höher sind als die nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG, eine diesbezügliche Anpassung des § 53c KWG erzwingen. Wie wir aus unseren Mitgliedsinstituten hören, wäre eine solche Anpassung bei den Zweigstellen, die heute den Waiver nach § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG genießen, einerseits mit Aufwand verbunden, würde aber andererseits auch Rechtssicherheit herstellen.

Aus dem oben Gesagten leiten wir folgenden Lösungsvorschlag ab:

Lösungsvorschlag:

Die Umsetzung der Vorschriften der CRD 6 über Zweigstellen von Banken aus Drittstaaten sollte in der Form vorgenommen werden, dass die CRD 6 möglichst 1:1 umgesetzt wird.

Im Zuge dessen sollte § 53c Abs. 1 Nr. 2 KWG idealerweise unverändert, hilfsweise aber mit einigen wenigen Anpassungen im Lichte der CRD 6, beibehalten werden.

5. Nächste Schritte

Da die genannte Lösung einige Umsetzungsarbeiten im deutschen Recht (vor allem durch Überarbeitung der heutigen Fassung des § 53 KWG) erfordert, steht der Verband der Auslandsbanken für weiterführende Gespräche zur Art und Weise der regelungstechnischen Umsetzung gerne zur Verfügung.