

12.02.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2034 über die Beaufsichtigung von Wertpapierinstituten

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 8, § 66 WpIG)

- a) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Möglichkeit für Wertpapierinstitute, die nach dem Gesetzentwurf als „Mittlere Wertpapierinstitute“ klassifiziert werden, vorzusehen, sich auf Antrag bei Erfüllung bestimmter Kriterien (z. B. voraussichtliches Überschreiten der Grenzen innerhalb eines festgelegten Zeitraums, keine Verringerung der Eigenmittelanforderungen) nach den strengeren Regeln für die Gruppe der „Großen Wertpapierfirmen“ beaufsichtigen zu lassen.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die verschiedenen Meldungen über eine einheitliche Plattform abgegeben und von dort weitergeleitet werden können. So wird ein effizientes Meldemanagement bei Aufsicht und Wertpapierinstituten ermöglicht.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die EU-Richtlinie, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt werden soll, hat die Strukturen von Instituten im Blick, die bereits bestehen. Aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU muss sich die Finanzwirtschaft innerhalb Europas neu ordnen. Dabei werden Firmen in den EU-27-Finanzmarkt sukzessiv eintreten, die sich absehbar stark entwickeln werden. In dieser Situation sollte es in begründeten (Einzel-) Fällen möglich sein, unter festgelegten Voraussetzungen den Aufsichtsrahmen - ggf. auch befristet - zu gewähren, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums voraussichtlich ohnehin anzuwenden wäre. Denn eine stärkere Beaufsichtigung bei einem absehbaren Hereinwachsen in größere Strukturen ist von Anfang an sinnvoll. Für die Finanzstabilität würde die Anwendung der Vorgaben für Große Wertpapierinstitute keine Gefahr bedeuten, gelten doch für solche Institute gerade aus Gründen der Finanzstabilität die Vorgaben der CRR.

Die erstmalige Schaffung eigener Aufsichtsanforderungen für Wertpapierinstitute erfolgt in einer Phase, in der sich die Finanzwirtschaft innerhalb Europas aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU neu ordnen muss. Wertpapierinstitute bleiben hiervon nicht unberührt. Bereits jetzt ist feststellbar, dass Geschäft aus London heraus verlagert wird. In dieser offenen Situation sollte es in begründeten (Einzel-)Fällen möglich sein, unter festgelegten Voraussetzungen den Aufsichtsrahmen befristet zu gewähren, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums voraussichtlich ohnehin anzuwenden wäre. Für die Finanzstabilität würde die Anwendung der Vorgaben für Große Wertpapierinstitute keine Gefahr bedeuten, gelten doch für solche Institute gerade aus Gründen der Finanzstabilität die Vorgaben der CRR.

Zu Buchstabe b:

Das Meldewesen ist ein Thema, das bei Kreditinstituten seit Jahren Gegenstand von Diskussionen ist. Unstrittig ist eine Aufsicht ohne verlässliche Daten nicht möglich, und auch makroprudenzielle Aufsicht benötigt entsprechende Informationen.

Mit der vorliegenden, EU-rechtlich vorgegebenen Anpassung der Aufsicht für Wertpapierinstitute eröffnet sich die Chance, das Meldewesen von Beginn an quasi aus einem Guss zu etablieren, so dass die aus der Aufsicht von Kreditinstituten hinlänglich bekannten Probleme im Meldewesen vermieden werden können. Diese Chance sollte im Interesse sowohl der Aufsicht als auch der Wertpapierinstitute genutzt werden.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine aufsichtliche Konsolidierung auch in den Fällen ermöglicht werden kann, bei denen die Wertpapierinstitute den wirtschaftlichen Schwerpunkt bilden. Der Bundesrat erinnert insoweit an seinen Beschluss vom 2. März 2018, in dem bereits auf die Problematik aufsichtlicher Doppelungen hingewiesen wurde (Bundesrats-Drucksache 775/17 (B)).

Begründung:

Durch die IFR/IFD i.V.m. dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein eigenständiger Regulierungsrahmen (neben der CRR i.V.m. KWG) für Wertpapierinstitute geschaffen. Durch diese zwei Rahmenwerke sind Überschneidungen nicht auszuschließen. Während künftig Kreditinstitute, große Wertpapierinstitute und die Finanzdienstleistungsinstitute, welche nicht unter die Definition der Wertpapierinstitute fallen, weiterhin der CRR bzw. dem KWG-Regime unterliegen und nach den dort festgelegten Regeln zu konsolidieren sind, so sind kleine und mittlere Wertpapierinstitute nach den Regelungen der IFR/IFD zu konsolidieren.

Kommt es zu einer Vermischung von Wertpapierinstituten und Kreditinstituten innerhalb einer Unternehmensgruppe, gewährt Artikel 1 Absatz 5 der IFR die Möglichkeit, wieder einen einheitlichen Rechtsrahmen innerhalb der Gruppe herzustellen, in dem die Wertpapierfirma weiterhin nach den Maßgaben der CRR reguliert wird.

Kommt es jedoch zur Vermischung von Wertpapierinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten innerhalb einer Unternehmensgruppe, bei denen die Wertpapierinstitute den wirtschaftlichen Schwerpunkt bilden (und deren Mutter damit eine Wertpapierfirma, Investmentholdinggesellschaft oder gemischte Investmentholdinggesellschaft ist), ist im aktuellen Gesetzentwurf keine Möglichkeit vorgesehen, einen einheitlichen Rechtsrahmen innerhalb der Gruppe wiederherzustellen.

Der Gesetzentwurf sieht zwar die Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsrahmens durch aufsichtliche Konsolidierung innerhalb einer Gruppe für den Fall vor, dass die Muttergesellschaft ein Kreditinstitut ist. Dann gelten CRR und KWG. Im umgekehrten Fall, dass die Muttergesellschaft eine Wertpapierfirma ist, ist dies unter dem neuen Recht für Wertpapierinstitute nicht möglich.

Die damit entstehende Doppelregulierung widerspricht der gesetzgeberischen Intention, kleinen und mittleren Wertpapierinstituten Erleichterungen zu gewähren, da die unterschiedlichen rechtlichen Rahmbedingungen die Darstellung gruppenweit einheitlicher Prozesse erschwert. Außerdem ist es insofern innovationsfeindlich, als z. B. eine reine Verwahrfunktion für Kryptowerte - dies ist bei der großen Gefahr von Cyberangriffen eine sehr

wichtige Nebendienstleistung für den Kryptohandel von Wertpapierinstituten - zur Anwendung von CRR/KWG führt, während das wesentlich risikoreichere Assetmanagement derselben Kryptowerte unter die Anwendung des neuen Rechts für Wertpapierinstitute fallen würde.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das neue, durch den vorliegenden Gesetzentwurf zu schaffende Aufsichtsregime für Wertpapierinstitute dem Kryptoverwahrgeschäft nach § 1 Absatz 1a Satz 2 Nummer 6 KWG angemessener ist als das Bankenaufsichtsregime, dessen Anwendung bislang vorgesehen ist.

Begründung:

Bislang unterliegen Unternehmen, die das Kryptoverwahrgeschäft betreiben, der Bankenaufsicht. Allerdings weist das Kryptoverwahrgeschäft eine größere Ähnlichkeit zu der Verwahrung von Wertpapieren auf als zum klassischen Bankgeschäft, bei dem Risiken maßgeblich aus der Fristentransformation entstehen. Eine Prüfung, ob das Aufsichtsregime für Wertpapierinstitute aus sachlichen Gründen dem Kryptoverwahrgeschäft angemessener ist als das Bankenaufsichtsregime, erscheint deshalb geboten. Gegebenenfalls ist für Unternehmen, die das Kryptoverwahrgeschäft betreiben, das Aufsichtsregime für Wertpapierinstitute zu öffnen.