

**Stellungnahme des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken
zum Referentenentwurf v. 9.5.2014
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der BRRD u.a.
Hier: PfandBG-Novelle**

Pfandbriefgesetz

- Referentenentwurf zur Umsetzung der BRRD
- Novelle des Pfandbriefgesetzes (PfandBG)

Allgemeines

Der vdp begrüßt den Referentenentwurf zur Novelle des PfandBG. Dadurch wird die Qualitätsführerschaft des deutschen Pfandbriefgesetzes weiterhin sichergestellt.

Im Besonderen haben wir noch einige Anmerkungen zu Artikel 4 des Referentenentwurfs:

1. Nr. 2 und Nr. 9 - Pfandbrief-Meldewesen (§ 3 Abs. 2 und § 27a)

Die Einführung eines gesondert geregelten Pfandbrief-Meldewesens ist nachvollziehbar, um die Kompetenzen der BaFin sicherzustellen, auch wenn eine Pfandbriefbank der EZB-Aufsicht unterliegt.

- a) Allerdings sollte hierbei der Aufwand für die Pfandbriefbanken möglichst gering gehalten werden. Voll abgestimmte und mit ausreichend zeitlichem Vorlauf zur technischen Vorbereitung versehene Meldeverfahren sind daher erforderlich.
- b) Eine Festlegung auf den Grundsatz monatlicher Meldungen in § 27 Abs. 1 S.1 erscheint jedoch unangemessen. Diese Frequenz würde die Institute erheblich belasten, ohne dass die BaFin die Kapazitäten für die Verarbeitung zahlreicher Meldungen hätte. Deckungsmassen der Pfandbriefbanken sind regelmäßig so stabil, dass eine monatliche Meldefrequenz keine anderen Ergebnisse liefern würde, als eine vierteljährliche. Insofern sollte eine vierteljährliche Meldefrequenz genügen. Für Fälle, in denen diese nicht ausreicht, sollte die BaFin dann die monatliche Meldung verlangen können. Zudem entspricht die Quartalsfrequenz auch den Anforderungen des § 28 PfandBG sowie den regulären Quartalsmeldevorgängen.
- c) Die ausdrückliche Bezugnahme auf die Werthaltigkeit der Deckungsmassen im Gesetzestext könnte in der öffentlichen Wahrnehmung zu unbegründeten Spekulationen über neue Notwendigkeiten für eine solche Regelung führen. Daher sollte in § 27a Abs. 1 S. 1 statt von „Meldungen zur wirtschaftlichen Situation der Deckungsmassen, insbesondere zu deren wirtschaftlicher Werthaltigkeit“ nur von „Meldungen zu den Deckungsmassen“ gesprochen werden. Details wären dann in der Verordnung regelbar.
- d) Auch sollte die Frist zur Abgabe der Meldungen bestimmt werden. Die Bestimmung, dass die Meldungen unverzüglich erfolgen müssen, wird in der Praxis zu Unsicherheiten führen. Den Pfandbriefbanken muss Zeit gegeben werden, zutreffende und überprüfte Meldungen abzugeben. Daher sollte die grundsätzliche Monatsfrist des

§ 28 PfandBG übernommen werden, oder zumindest eine Orientierung an den für Meldewesen üblichen Fristen erfolgen.

- e) Außerdem muss sichergestellt sein, dass mögliche Meldungen zu Zins- und Währungsrisiken entsprechend der Pfandbriefbarwertverordnung abzugeben sind, um die Institute nicht mit doppelten Ermittlungen zu belasten.

2. Nr. 3 Buchstabe b und Nr. 13 - Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 (§ 4 Abs. 1 Nr.3)

Der vdp begrüßt die Öffnung der weiteren Deckungswerte für eine Anordnung der BaFin zu Kreditinstituten der Bonitätsstufe 2. Nur so kann sichergestellt werden, dass künftig noch geeignete Forderungen gegen geeignete Kreditinstitute vorhanden sind.

- a) Die Neuregelung sollte jedoch erst mit dem 1. Januar 2015, nicht bereits mit Inkrafttreten, die bisherige ersetzen. Dies sollte in den § 54 aufgenommen werden. So wird sichergestellt, dass die BaFin nach Konsultation mit der EBA rechtzeitig die Allgemeinverfügung zu dieser Bestimmung erlassen kann. Bis zum 31. Dezember dieses Jahres greift noch die Übergangsvorschrift nach Artikel 496 Absatz 2 der Verordnung (EU) 575/2013.
- b) Wir begrüßen den Hinweis in der Begründung, dass Pfandbriefe, die unter dem Pfandbriefgesetz begeben werden, die in Art. 129 CRR formulierten Anforderungen an privilegierte Covered Bonds erfüllen. Da Flugzeugpfandbriefe die CRR-Anforderungen nicht erfüllen können, da Flugzeughypotheken in der CRR bislang nicht deckungsfähig sind, könnte der Hinweis in der Begründung auf Hypotheken-, Schiffs-, und Öffentliche Pfandbriefe eingeschränkt werden.

3. Nr. 3 Buchstabe c - Deckungs-Add-on (§ 4 Abs. 3a und 3b)

Die Einführung eines aufsichtlichen „Deckungs-Add-ons“ stellt eine wertvolle Ergänzung der bisherigen 2 %-igen Mindestüberdeckung nach Barwerten dar. Insbesondere wird dadurch eine ausgewogene Lösung für das Spannungsfeld gefunden, das sich aus dem Erfordernis einer Überdeckung und der in neuerer Zeit vermehrt diskutierten Problematik der Asset Encumbrance ergeben hat.

- a) Allerdings ist darauf zu achten, dass bei der Umsetzung dieser Bestimmung eine Stigmatisierung der Pfandbriefbanken verhindert wird. Es wird daher darauf ankommen, bei der Wahl des Zeitpunktes des Erlasses des maßgeblichen Verwaltungsaktes nicht einzelne Deckungsmassen herauszugreifen, sondern eine größere Anzahl gleichzeitig zu beurteilen.
- b) In § 4 Abs. 3a S.1 sollte klargestellt werden, dass die Pflicht zur Veröffentlichung nicht besteht, solange ein Widerspruch der Pfandbriefbank gegen die Anordnung nicht rechtskräftig beschieden ist. Andernfalls wäre eine nicht wirksame und vielleicht nicht bestehende Anordnung zu veröffentlichen.
- c) Wir regen weiter an, die in § 4 Abs. 3a S. 3 vorgesehenen Wörter „frühestens jedoch sechs Monate nach deren Erlass“ zu streichen. Wenn der Grund für die Anordnung einer erhöhten Überdeckung entfallen ist, wäre es unverhältnismäßig, eine Pfandbriefbank dennoch für einen nicht unerheblichen Zeitraum daran zu binden. Das Verfahren für die Aufhebung wird ohnehin Zeit beanspruchen. Das gilt besonders für die Fälle des Abs. 3b, bei denen ein festgestellter formaler Mangel vielleicht in wenigen Tagen behoben sein kann, aber auch in allen anderen Fällen.
- d) In der Begründung sollte bei Risikokonzentrationen das Wort „erhebliche“ ergänzt werden. Es könnte zu Spekulationen Anlass geben, dass bei den anderen Tatbestandsbeispielen jeweils nur erhebliche bzw. wesentliche Abweichungen erfasst werden, nicht aber bei den Risikokonzentrationen. Von Risikokonzentrationen in unerheblichem Ausmaß wird man stets ausgehen müssen, da jedes Geschäftsmodell zu

einer gewissen Konzentration führt. Nur eine erhebliche Risikokonzentration kann ein Eingreifen rechtfertigen.

- e) Auch wird es erforderlich sein, dass die Systematik und die Maßstäbe, nach denen der Deckungs-Add-On festgesetzt wird, in abstrakter Form von der BaFin veröffentlicht werden. Nur so können sich die Institute drauf einstellen und Mutmaßungen der Kapitalmarktteilnehmer vermieden werden. Dies sollte geregelt oder zumindest in der Begründung angekündigt werden.

4. Nr. 5 bis 8 - § 20 Abs. 2 PfandBG (Guthaben der Europäischen Zentralbank und nationaler Notenbanken)

Der vdp begrüsst die Aufnahme von Forderungen aus Guthaben gegen die Europäische Zentralbank sowie gegen nationale Notenbanken in § 20 Abs. 2 Nr. 2 PfandBG.

- a) In der Gesetzesbegründung sollte allerdings die unbegrenzte Deckungsfähigkeit von Forderungen gegen diese Schuldner nach Maßgabe von § 20 Abs. 1 Nr. 1 PfandBG klargestellt werden.
- b) Im Wortlaut ist das Wort „werden“ jeweils durch „wird“ zu ersetzen.

5. Nr. 10 - Transparenzbestimmungen (§ 28)

a) § 28 Abs. 3

In Abs. 3 neue Nummer 1 sollte der letzte Halbsatz wie folgt lauten: „...jeweils bezogen auf einen Schuldner **oder eine gewährleistende Stelle.**“

b) § 28 Abs. 2 Nr. 3

Wir regen ferner an, die im Rahmen der letzten PfandBG-Novelle aufgenommene Veröffentlichungspflicht zum durchschnittlichen Beleihungsauslauf umzuformulieren. Die derzeitige Formulierung der Vorschrift sollte klarstellen, dass zur Berechnung des Beleihungsauslaufs auf den Beleihungswert und nicht auf den Marktwert abgestellt werden soll. Allerdings hat sich in der derzeit laufenden Umsetzungsphase zur erstmaligen Veröffentlichung der Vorschrift gezeigt, dass die Formulierung zu Missverständnissen führt. Die Gewichtung der jeweiligen Beleihungsausläufe mit dem jeweiligen Beleihungswert wird überdies als marktunüblich bezeichnet und kann zu niedrigeren Durchschnittswerten führen.

Stattdessen müssten zur Berechnung des durchschnittlichen Beleihungsauslaufs auf Portfolioebene die einzelnen Beleihungsausläufe mit dem Volumen des jeweiligen in Deckung befindlichen Darlehens teils gewichtet werden. Durch eine entsprechende Korrektur der Formulierung wird sichergestellt, dass die Kennzahl ihren eigentlichen Informationszweck erfüllt. Vor diesem Hintergrund könnte die Formulierung des ersten Halbsatzes in Abs. 2 Nr. 3 wie folgt lauten:

„der durchschnittliche, **anhand des Betrages der zur Deckung verwendeten Forderungen** gewichtete Beleihungsauslauf;...“

c) § 28 Abs. 1 Nr. 5 und 6

Ferner regen wir an, durch eine Klarstellung in Abs. 1 Nr. 5 und 6 eine klarere Trennung von Forderungen gegen Kreditinstitute einerseits und Forderungen gegen die Öffentliche Hand andererseits zu erreichen. Durch die Vorschriften in § 28 Abs. 1 Nr. 5 und 6 sollen die weiteren Deckungswerte danach aufgegliedert werden, ob es sich um Forderungen gegen Kreditinstitute oder um Forderungen gegen die Öffentliche Hand handelt. Auch hier hat sich in der derzeit laufenden Umsetzungsphase dieser jüngst eingeführten Vorschrift gezeigt, dass es Umsetzungsschwierigkeiten gibt.

Zwar hat Abs. 1 Nr. 5 zum Ziel, die Geldforderungen gegenüber Kreditinstituten in gedeckter und ungedeckter Form transparent darzustellen, indem jeweils der Gesamtbetrag

der in das Deckungsregister eingetragenen Forderungen im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 2 zu veröffentlichen ist. § 19 Abs. 1 Nr. 2 enthält jedoch einen Verweis auf § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 u. 2. Somit würden in den Ausweis der Transparenzdaten neben Geldforderungen gegenüber Kreditinstituten auch Schuldverschreibungen, Schuldbuchforderungen, Schatzwechsel und Schatzanweisungen gegenüber der öffentlichen Hand fallen. In § 28 Abs. 1 Nr. 6 wird auf § 19 Abs. 1 Nr. 3 und somit **ausschließlich** auf Schuldverschreibungen gegenüber der öffentlichen Hand abgestellt. Dies könnte zu Missverständnissen, Fehlausweisen oder Doppelungen in den Transparenzreports führen. Folgende Klarstellungen böten sich daher an:

§ 28 Abs. 1 Nr. 5:

"jeweils der Gesamtbetrag der in das Deckungsregister eingetragenen Forderungen im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 2 **-mit Ausnahme der Werte im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 u. 2 -,**"

§ 28 Abs. 1 Nr. 6:

"jeweils der Gesamtbetrag der in das Deckungsregister eingetragenen Forderungen im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 3 **- zuzüglich der Werte nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 u. 2 -, ..**"

6. Staatsfinanzierung (§ 20)

Mit Blick auf § 20 PfandBG (Öffentliche Deckungswerte) regen wir die folgenden Änderungen an:

- a) *In § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 h) PfandBG wird die Formulierung „... im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Nummer 8 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013...“ ersatzlos gestrichen.*

Der Anwendungsbereich der Fallgruppe „öffentliche Stellen“ in § 20 PfandBG ist in den vergangenen zehn Jahren aufgrund des Verweises auf die jeweilige Legaldefinition in den europarechtlichen Regelwerken zur Eigenkapitalunterlegung erheblich ausgeweitet worden. Trotz intensiver Befassung mit dieser Fallgruppe im vdp ist die Auslegung der Legaldefinition bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Unsicherheiten behaftet. Gleichwohl konnte der vdp in den vergangenen Jahren einige Kriterien mit der BaFin erörtern und so den Banken eine Orientierungshilfe bei der Auslegung dieser Fallgruppe in § 20 PfandBG zur Verfügung stellen.

Dem Vernehmen nach hält sich die BaFin seit Inkrafttreten der CRR nicht mehr für zuständig, die Kriterien für „öffentliche Stellen“ auszulegen, da § 20 PfandBG für diese Fallgruppe auf die europarechtliche Legaldefinition der CRR verweist. Vielmehr sei nun die EBA für Auslegungsfragen zuständig. Mit der vorgeschlagenen Streichung des in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 h) PfandBG enthaltenen Verweises auf die Legaldefinition der CRR könnten die Auslegungskriterien für die in § 20 PfandBG aufgeführte Fallgruppe der öffentlichen Stellen – wie bislang – mit der BaFin abgestimmt werden, um so noch mehr Rechtssicherheit bei der Beurteilung der Deckungsfähigkeit zu erzielen. Die CRR-Konformität dieser Fallgruppe mit Blick auf Art. 120 CRR soll weiterhin erhalten bleiben.

- b) *In § 20 Abs. 1 Nr. 2 PfandBG wird die Formulierung „Exportkreditversicherer nach Artikel 2 der Richtlinie 98/29/EG... (ABl. EG Nr. L 148 S. 22)“ gestrichen. Stattdessen wird die Formulierung „Exportkreditversicherer mit Sitz in einem der in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b) oder d) genannten Staaten, sofern die Anforderungen des Nr. 1 g) oder h) erfüllt sind“ eingefügt.*

Eine Streichung des Verweises auf die EU-Richtlinie hätte im Ergebnis zur Folge, dass der schweizerische Exportkreditversicherer SERV grundsätzlich als deckungsfähiger Schuldner in Frage kommt, sofern die Anforderungen des § 20 PfandBG im Übrigen – konkret die Anforderungen einer öffentlichen Stelle – erfüllt sind. Gegenwärtig ist dies von vornherein

ausgeschlossen, da SERV als schweizerischer Versicherer kein Exportkreditversicherer im Sinne der o.g. EU-Richtlinie sein kann. In § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 PfandBG ist die Schweiz und dessen unterstaatliche Stelle vom geographischen Anwendungsbereich umfasst.

7. § 13 PfandBG, Erweiterung des Kreises der Länder für Hypothekendarlehen

Wir regen an, in § 13 Absatz 1 Satz 2 die Wörter „in der Schweiz, in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Kanada oder in Japan“ durch die Wörter „einem Mitgliedsstaat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder in der Republik Singapur“ zu ersetzen.

Diese Erweiterung des Kreises der Länder, deren Grundpfandrechte zur Deckung von Hypothekendarlehen zulässig sind, auf alle OECD-Länder und Singapur wird den Darlehensbanken eine bessere Diversifizierung der Deckungsmassen und des Geschäftes erlauben. Sie werden dadurch zugleich gegenüber ausländischen Wettbewerbern gestärkt. Letztmalig war der Kreis der Länder 2005 erweitert worden (Erweiterung auf die USA, Kanada und Japan).

Bei dem Kreis der Länder, die neu einbezogen werden, sind keine im Vergleich zu inländischen Werten signifikant negativen Entwicklungen zu beobachten. Wegen der strengen Anforderungen des Darlehensgesetzes müssen die Deckungswerte beschränkt bleiben auf Länder, in denen Rechtssicherheit, Rechtsstaatlichkeit sowie politische und wirtschaftliche Stabilität gegeben sind. Diese Voraussetzungen sind wegen der strengen Auswahl der Mitglieder bei den Mitgliedsstaaten der OECD erfüllt, da weitere Mitglieder in die OECD nur einstimmig aufgenommen werden können. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es zu keiner Änderung der Aufnahmekriterien kommen wird.

Von den 34 Mitgliedsstaaten sind schon bisher 27 als Mitglieder der EU, des EWR oder weil sie ausdrücklich im Darlehensgesetz aufgeführt wurden, zur Darlehensdeckung zugelassen. Die hinzukommenden Länder Australien, Chile, Israel, Korea (Republik), Mexiko, Neuseeland und die Türkei verfügen alle über ein geordnetes Immobilienrecht und transparente Immobilienmärkte. Alle diese Kriterien treffen auch auf Singapur zu, das zwar nicht Mitglied der OECD ist, aber für die deutsche Wirtschaft besondere Bedeutung erlangt hat, in besonderem Maße bereits Investitionen deutscher Immobilienfonds angezogen hat und daher ebenfalls berücksichtigt werden soll. In internationalen Analysen (z.B. von Aon) wird das politische Risiko dieser Länder durchgehend in die niedrigste Stufe (wie Deutschland und USA) eingeordnet. Mit Ausnahme von Israel gibt es heute in allen genannten Staaten Regelungen für Covered Bonds (darlehensähnliche Wertpapiere).

8. Redaktionelles

Im Folgenden möchten wir noch auf kleinere redaktionelle Unstimmigkeiten hinweisen.

S. 159 Nr. 1 a): Die Ergänzung der Überschrift des § 3 in der Inhaltsübersicht müsste "Auskunfts- und Vorlageverlangen" lauten.

S. 159 Nr. 1: Zwischen b) und c) fehlt die Nennung des neu eingeführten "§ 27 a Darlehensmeldungen, Verordnungsermächtigung".

S. 161 Nrn. 5 bis 9: In §§ 19, 20, 26 und 26f sollte es in der Ergänzung statt "oder das jeweilige Guthaben einer Kontoverbindung zur Deckung verwendet werden" heißen: "oder das jeweilige Guthaben einer Kontoverbindung zur Deckung verwendet wird".

S. 162 Nr. 10 a) cc) zu § 28 Abs. 3: Es müsste, wie auch unmittelbar danach unter dd), "In der neuen Nummer 2" heißen.

S. 162 Nr. 13: Im neuen § 54 ist dem Satz 2 eine Ziffer 2 vorangestellt.