

12.05.23

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom [xxxx] zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2017/1131 im Hinblick auf Maßnahmen zur Minderung übermäßiger Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien aus Drittstaaten und zur Steigerung der Effizienz der Clearingmärkte der Union

COM(2022) 697 final; Ratsdok. 15888/22

Drucksache: 32/23 und zu 32/23

in Verbindung mit

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom [xxxx] zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EU, 2013/36/EU und (EU) 2019/2034 hinsichtlich der Behandlung des Konzentrationsrisikos gegenüber zentralen Gegenparteien und des Ausfallrisikos bei zentral geclearten Derivategeschäften

COM(2022) 698 final; Ratsdok. 15874/22

Drucksache: 33/23 und zu 33/23

Der Bundesrat hat in seiner 1033. Sitzung am 12. Mai 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag zur Änderung der Marktinfrastrukturverordnung (EMIR) das Clearing von Derivaten an zentralen Gegenparteien (CCP) in der EU stärken will.
2. Insbesondere begrüßt er die Vorgabe für Banken und andere clearingpflichtige Unternehmen, zumindest ein zweites Konto bei einem EU-CCP aktiv betreiben zu müssen (sogenannte „Second Active Account“-Vorgabe). Dies kann zu einer stärkeren Risikodiversifizierung bei den clearingpflichtigen Unternehmen und einem höheren Maß an Souveränität der EU in einem höchst systemrelevanten Teil der Finanzmarktinfrastruktur führen. Dieser Ansatz ist gleichzeitig in der Lage, die Finanzstabilitätsinteressen der EU und ihrer Mitgliedstaaten besser zu wahren, aber gleichzeitig europäischen Finanzakteuren in gewissem Umfang den Zugang zum internationalen Liquiditätspool an Drittstaaten-CCP zu erhalten.
3. Das Inkrafttreten der „Second-Active-Account“-Vorgabe muss mit höchster Priorität und äußerst zügig erfolgen.
 - a) Noch immer basiert der Clearingmarkt in weit überwiegendem Umfang auf lediglich übergangsweise anerkannten, erheblich systemrelevanten CCP mit Sitz im Vereinigten Königreich. Diese Anerkennungen laufen zum 30. Juni 2025 aus. Bis dahin sollte die EU in den relevanten Produktkategorien über einen hinreichend liquiden eigenen Clearingmarkt verfügen, um nicht erneut vor dem Dilemma eines „Weiter so“ zu stehen.
 - b) Wenn das Gesetzgebungsvorhaben aber so, wie derzeit absehbar, fortgeführt wird, wird die „Second Active Account“-Vorgabe nicht rechtzeitig in Kraft treten, um dieses erneute Dilemma zu vermeiden.

Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist die „Second-Active-Account“-Vorgabe derzeit Teil eines Legislativvorschlags mit Änderungen in unterschiedlichen Bereichen der EMIR. Die Beratungen des Verordnungsvorschlags in Parlament, Rat und anschließend im Trilog dürften derart lange andauern, dass fraglich ist, ob eine Beschlussfassung des EU-Gesetzgebers über die Reform im Jahre 2023 erfolgen kann.

Zudem sollen die für die Marktteilnehmer relevanten Detailvorgaben, welche Volumina einzelner Produktkategorien auf dem „Second Active Account“ bei einem EU-CCP zu clearen sind, nach dem Entwurf der

Kommission erst auf Level 2 (durch die Kommission nach einem Vorschlag der ESMA) erfolgen. Hierbei ist im Kommissionsvorschlag zudem ein sukzessiver Aufbau der Volumina beim EU-CCP angelegt.

- c) Der Bundesrat hält daher drei Anpassungen für erforderlich, um in diesem höchst systemrelevanten Regulierungsbereich gerade angesichts der derzeitigen volatilen Rahmenbedingungen keine Zeit zu verlieren:
- Die „Second Active Account“-Vorgabe sollte aus dem bisherigen Legislativvorhaben herausgelöst und in einem „Quick-fix“-Verfahren prioritär beraten werden.
 - Der Kommission sollte durch den EU-Gesetzgeber eine feste Frist gesetzt werden, innerhalb der die von der ESMA vorzubereitende Level 2 – Regulierung zu erlassen ist.
 - Mitte 2024 sollte die ESMA berichten, ob ein Jahr vor dem Auslaufen der Übergangsfristen der VK-CCPs hinreichende Fortschritte bei der Einführung des „Second Active Accounts“ erzielt worden sind.
4. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Ansatz dafür, welcher Anteil künftig über das zweite Konto an einem EU-CCP gecleart werden muss, konstruktiv und souverän zu bestimmen ist. Dazu sollte gehören:
- a) Der Vorschlag der Kommission definiert das Maß des notwendigen EU-Clearings an den Volumina, die erforderlich sind, um die erhebliche Systemrelevanz der Londoner Clearinghäuser zu beseitigen. Damit wird eine Verknüpfung hergestellt, die so nicht zwingend besteht, da eine erhebliche Systemrelevanz der Londoner Clearinghäuser auch dadurch entfallen kann, dass Marktteilnehmer Clearingaktivitäten an andere Drittstaaten-CCP verlagern, was den Risiken für die EU-Finanzstabilität abträglich wäre.
- b) Der EU-Gesetzgeber sollte positiv festlegen, wie der konkrete Pfad aussieht, um einen hinreichend liquiden EU-Clearingmarkt zu erzeugen. Hierdurch kann die Risikodiversifikation der Banken in ihrem Clearinggeschäft ohne erhebliche Kosten- und damit Wettbewerbsnachteile gesteigert und gleichzeitig die Finanzstabilität erhöht werden. In EMIR sollte daher als Ziel der „Second-Active-Account“-Vorgabe das Entstehen eines hinreichend liquiden und funktionierenden EU-Marktes auf Level 1 festgeschrieben werden.

- c) Der EU-Gesetzgeber sollte festlegen, anhand welcher Merkmale die Kommission die näheren Ausführungsbestimmungen für die verschiedenen Produktkategorien und Märkte definieren soll. Hierbei sollte die Relevanz der Produktkategorien und Märkte für die EU-Marktteilnehmer und Kunden genauso eine Rolle spielen wie die mit diesen verbundenen Risikopositionen (gemessen zum Beispiel anhand der „Initial-Margin“-Anforderungen).
5. Der Aufbau eines zweiten Liquiditätspools im Binnenmarkt wird zu einem Verlust an Effizienzen für die Marktteilnehmer führen. Dies ist grundsätzlich als volkswirtschaftlicher Preis für einen höheren Grad an Finanzstabilität hinzunehmen – sollte aber nicht mit einseitigen Belastungen für die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Marktteilnehmern einhergehen.

Dies sollte bei der Ausgestaltung der „Second Active Account“ – Vorgabe für EU-Institute ausreichend berücksichtigt werden. Dafür spricht auch, dass EU-Kunden mit der Pflicht zum „Second Active Account“ einen gewissen Anteil an einem EU-CCP clearen werden. Für den verbleibenden Teil müssen sie aber die wettbewerbsfähige Auswahl zwischen EU- und Non-EU-Market-Makern im Markt haben.

6. Die weiteren im Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen sollten die Wirkung der „Second-Active-Account“-Vorgabe nicht schmälern. Der Vorschlag enthält zahlreiche Anpassungen im Hinblick auf das Clearing außerhalb der EU. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, deren Auswirkungen auf die „Second-Active-Account“-Vorgabe zu prüfen und Umgehungsgefahren entgegenzuwirken.

Insbesondere weist er auf Folgendes hin: Die Kommission schlägt vor, zur Berechnung der Schwellen für eine Clearingpflicht bei finanziellen Gegenparteien nur noch OTC-Derivatekontrakte zu berücksichtigen, die nicht bei einem zugelassenen EU-CCP oder einem anerkannten Drittstaaten-CCP gecleart werden (Artikel 4a). Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass durch diese neue Definition Marktteilnehmer mit relevanten Risikopositionen formell nicht unter die Clearingpflicht fallen und infolgedessen auch nicht an die „Second-Active-Account“-Vorgabe gebunden sind. Er bittet die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen dafür einzusetzen, dass die Definition der Clearingpflicht einerseits und der Anwendungsbereich der „Second-Active-Account“-Vorgabe ande-

rerseits so abgestimmt werden, dass die Marktteilnehmer mit den relevanten Risiken auch der „Second-Active-Account“-Pflicht unterliegen.

7. Mit neuen Regelungen in der Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD) verfolgt die Kommission ergänzend das Ziel, die bereits heute bestehenden Möglichkeiten in Säule 2 der Eigenkapitalvorgaben (sogenannter SREP-Prozess) in ein konsistentes Regelwerk zu den EMIR-Vorgaben zu überführen (vergleiche Erwägungsgrund 1 zum CRD-Vorschlag, BR-Drucksache 33/23). Aus Sicht des Bundesrates muss hier noch klarer als bisher zum Ausdruck kommen, dass es zwischen „Second-Active-Account“-Vorgaben nach EMIR und möglichen Kapitalaufschlägen nach CRD nicht zu Inkonsistenzen kommt.