

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8114 –

Brexit, Warenderivate und steigende Strompreise

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat am 12. Dezember 2018 den Regierungsentwurf eines Gesetzes über steuerliche und weitere Begleitregelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (Brexit-Steuerbegleitgesetz, Brexit-StBG) beschlossen. Darin wird unter anderem vorgeschlagen, einen neuen § 53b Absatz 12 des Kreditwesengesetzes (KWG) einzuführen:

„(12) Wird der Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union wirksam, ohne dass bis zu diesem Zeitpunkt ein Austrittsabkommen im Sinne von Artikel 50 Absatz 2 Satz 2 des Vertrages über die Europäische Union in Kraft getreten ist, so kann die Bundesanstalt zur Vermeidung von Nachteilen für die Funktionsfähigkeit oder die Stabilität der Finanzmärkte anordnen, dass die Vorschriften der Absätze 1 bis 9 für einen Übergangszeitraum nach dem Austritt auf Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, die zum Zeitpunkt des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union nach Absatz 1 im Inland über eine Zweigniederlassung oder im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs Bankgeschäfte betrieben oder Finanzdienstleistungen erbracht haben, ganz oder teilweise entsprechend anzuwenden sind. Dies gilt nur, soweit die Unternehmen nach dem Austritt Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen, die in engem Zusammenhang mit zum Zeitpunkt des Austritts bestehenden Verträgen stehen. Der im Zeitpunkt des Austritts beginnende Übergangszeitraum darf eine Dauer von 21 Monaten nicht überschreiten. Die Anordnung kann auch durch Allgemeinverfügung ohne vorherige Anhörung getroffen und öffentlich bekannt gegeben werden.“

Der § 53b Absatz 12 sieht in Satz 1 einen temporären EU-Pass für UK-Banken und Finanzdienstleister („UK-Dienstleister“) vor und sagt, dass diese über einen Zeitraum von 21 Monaten nach dem Brexit im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen können (wenn die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin – eine entsprechende Entscheidung trifft). Im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf ist seitens der Wirtschaft aber auch der Finanzinstitute darauf hingewiesen worden, dass der § 53b Absatz 12 KWG lediglich einen Bestandsschutz für bestehende Finanzgeschäfte gewähre (vgl. stellvertretend die Stellungnahme der Deutsche Börse vom 26. November 2018 zum Referentenentwurf). So würden deutsche Kunden eines britischen Instituts zum Beispiel zur Absicherung der Risiken aus ihrem Geschäftsbetrieb regelmäßig Derivategeschäfte abschließen (Hedging von Risiken aus dem realwirtschaftlichen Kerngeschäft). Neue solcher Geschäfte stünden aber regelmäßig nicht in einem engen Zusammenhang mit bereits bestehenden Hedginggeschäften, sondern mit akuten Geschäftsrisiken.

Am 19. Dezember 2018 erklärte die EU-Kommission, sie habe im Bereich Finanzdienstleistungen folgende Rechtsakte angenommen:

- Einen auf zwölf Monate befristeten und an Bedingungen geknüpften Gleichwertigkeitsbeschluss, um sicherzustellen, dass es beim zentralen Clearing von Derivaten nicht unmittelbar zu Störungen kommt.
- Einen auf 24 Monate befristeten und an Bedingungen geknüpften Gleichwertigkeitsbeschluss, um sicherzustellen, dass es bei den von Zentralverwahrern im Vereinigten Königreich für Wirtschaftsbeteiligte in der EU erbrachten Diensten nicht zu Störungen kommt.
- Zwei auf zwölf Monate befristete delegierte Verordnungen, mit denen die Umwandlung bestimmter Over-the-Counter (OTC)-Derivatekontrakte durch Übertragung von einer Gegenpartei im Vereinigten Königreich auf eine Gegenpartei in der EU-27 erleichtert wird.

Die Anerkennung einer Gleichwertigkeit von weiteren regulierten Finanzmärkten des Vereinigten Königreich lehnt die EU-Kommission ab (vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20181219-brexit-aktionsplan_de). Die Intercontinental Exchange (ICE) mit Sitz in London ist die größte Terminbörse für Optionen und Futures auf Erdöl und Erdgas in Europa. Im April 2010 erwarb die ICE die Climate Exchange plc und mit ihr unter anderem die European Climate Exchange, die größte Terminbörse für den Emissionsrechtehandel in der EU. Bislang ist nicht ersichtlich, dass die ICE London ihren Sitz verlagern möchte. Die London Metal Exchange (LME) ist die größte Terminbörse für Metalle und Metallderivate und zieht ebenfalls keine Verlagerung in Betracht. Somit ist aus Sicht der Fragesteller die LME weltweit die einzige Börse, über die die deutsche Wirtschaft ihre Produktionsprozesse in Bezug auf Metalle absichern kann. Daraus folgt nach Einschätzung der Fragesteller, dass die in der EU-27 ansässigen Unternehmen auf diese Warenbörsen zur Absicherung ihrer kommerziellen Warenrisiken sowie für den Handel mit diesen Waren- und Warenderivaten angewiesen sind, weil in naher Zukunft keine alternativen liquiden Handelsplätze vorhanden sein dürften.

Der Wegfall der Zulassung für britische Handelsplätze würde nach Einschätzung der Realwirtschaft („EU Contingency Action Plan should cover UK Regulated Markets“, vgl. www.dai.de/files/dai_usercontent/dokumente/positions_papiere/Joint%20Associations%20Brexit%20Position%20for%20Recognition%20of%20UK%20Exchanges.pdf) dazu führen, dass aktuell börsengehandelte Warenderivate nach der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) zukünftig als OTC-Derivate klassifiziert werden. Damit würden diese OTC-Derivate, die keinem Absicherungszweck dienen, auf die Clearingschwelle angerechnet und sie würde überschritten. Die betroffenen Unternehmen müssten

dann ihr Handelsvolumen entweder stark reduzieren oder sogar einstellen. Anderenfalls könnten sie u. a. einer zwingenden Clearing- und Besicherungspflicht laut Artikel 10 und 11 der EMIR zu hohen Kosten unterworfen werden. Somit wären eine sinkende Liquidität und steigende Preise für diese Waren und Warenderivate die Folge. Dies könnte wiederum Probleme bei der Risikosteuerung aller nichtfinanziellen Unternehmen verursachen, die Warenderivate im Risikomanagement einsetzen. Letztendlich könnte dies aus Sicht der Fragesteller zu höheren Rohstoff- und Produktpreisen, insbesondere höheren Strompreisen, führen. Denn auch Energieversorgungsunternehmen (einschließlich Stadtwerke) sichern ihre Warenpreisrisiken aus der Produktion und dem Verkauf von Strom, vor allem ihre Pflichten aus dem Emissionshandel-Schema, über die ICE ab.

1. Teilt die Bundesregierung die in der Vorbemerkung der Fragesteller dargestellte Befürchtung von Wirtschaft und Finanzinstituten, der § 53b Absatz 12 KWG könne sich in seiner aktuellen Fassung ausschließlich auf das Bestandsgeschäft erstrecken?
2. Ist der § 53b Absatz 12 Satz 2 KWG nach Ansicht der Bundesregierung so auszulegen, dass dieser nur das Bestandsgeschäft insoweit erfasst, als es sich um die Fortsetzung von vor dem Brexit abgeschlossenen Verträgen handelt?
3. Wie grenzt die Bundesregierung zwischen privilegiertem Neu- und Altgeschäft trennscharf ab?
4. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus dem Hinweis der Wirtschaft und Finanzbranche, das Neugeschäft stehe regelmäßig nicht in einem engen Zusammenhang mit bereits bestehenden Hedginggeschäften, sondern vielmehr mit jeweils aktuellen Geschäftsrisiken?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Der am 21. Februar 2019 vom Deutschen Bundestag in der 2./3. Lesung beschlossene Entwurf des Brexit-Steuerbegleitgesetzes sieht vor, dass Anordnungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach § 53b Absatz 12 des Kreditwesengesetzes nur mit Blick auf Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen in Frage kommen, die in engem Zusammenhang mit zum Zeitpunkt des Austritts bestehenden Verträgen stehen. Neugeschäft, das nicht in engem Zusammenhang mit solchen Verträgen steht, ist damit nicht erfasst.

Es ist nicht auszuschließen, dass sich hieraus für Unternehmen aus der Realwirtschaft, die von der Regelung des § 53b Absatz 12 KWG nicht erfasste Neugeschäfte zur Absicherung ihrer Risiken aus dem realwirtschaftlichen Kerngeschäft abschließen wollen, gewisse Einschränkungen ergeben können. Insgesamt geht die Bundesregierung jedoch davon aus, dass sich auch nach einem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ohne Austrittsabkommen in größerem Umfang potenzielle Vertragspartner in der EU-27 finden werden und es somit zu keinen größeren Belastungen kommt. Viele Finanzinstitute mit Sitz im Vereinigten Königreich haben sich rechtzeitig darum bemüht, für den Fall eines unregulierten Brexit über eine mit der notwendigen aufsichtlichen Erlaubnis ausgestattete Einheit in der EU-27 zu verfügen, um weiterhin uneingeschränkt neue Geschäfte mit Vertragspartnern in der EU-27 abschließen zu können.

5. Sind der Bundesregierung Schwierigkeiten bekannt, die nach dem Brexit im Segment aktuell börsengehandelter Warenderivate nach EMIR für in der EU-27 ansässige, realwirtschaftliche Unternehmen bestehen, und wenn ja, welche?
6. Ist der Bundesregierung der gemeinsame Appell der deutschen Realwirtschaft vom 14. Dezember 2018 an die Europäische Kommission „Avoiding risk management problems for non-financial companies hedging commodity price risks“ (u. a. von bdew, BDI, DAI, EFET, VCI etc.) bekannt („EU Contingency Action Plan should cover UK Regulated Markets“, vgl. www.dai.de/files/dai_usercontent/dokumente/positionspapiere/Joint%20Associations'%20Brexit%20Position%20for%20Recognition%20of%20UK%20Exchanges.pdf)?
7. Teilt die Bundesregierung die in diesem Appell (Frage 6) dargelegte Position?

Die Fragen 5 bis 7 werden zusammen beantwortet.

Nach einem ungeordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind nach der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (EMIR) an Handelsplätzen im Vereinigten Königreich gehandelte Derivatekontrakte als außerbörslich abgeschlossene sogenannte Over-the-counter/OTC-Derivate anzusehen. Unternehmen der Realwirtschaft unterliegen im Hinblick auf OTC-Warenderivate nach EMIR zusätzlichen Anforderungen an das Risikomanagement, wenn ihre Geschäftsvolumina bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Die Einhaltung dieser Anforderungen kann prinzipiell zu zusätzlichen Kosten für die betroffenen Unternehmen führen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Anforderung zur bilateralen Besicherung von OTC-Derivategeschäften nicht gilt, wenn zur Abwicklung dieser Geschäfte eine zentrale Gegenpartei (central counterparty, CCP) eingeschaltet wird. Dies ist bislang grundsätzlich für sämtliche Handelsplätze im Vereinigten Königreich, an denen Derivate gehandelt werden, der Fall, da nach der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (MiFIR) ein entsprechendes rechtliches Erfordernis besteht. Damit fallen für solche Geschäfte keine zusätzlichen Kosten für eine bilaterale Besicherung an.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Geschäfte, die der Absicherung von Risiken dienen, die unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit oder dem Liquiditäts- und Finanzmanagement des Unternehmens verbunden sind, nicht auf die Schwellenwerte angerechnet werden. Vor diesem Hintergrund können sich zwar gewisse Einschränkungen beim Handel, der nicht der Risikoabsicherung dient, ergeben. Insgesamt sind diese Einschränkungen aus Sicht der Bundesregierung jedoch begrenzt.

8. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, dass die Europäische Kommission bislang die vorübergehende Anerkennung einer Gleichwertigkeit von weiteren regulierten Finanzmärkten des Vereinigten Königreichs ablehnt?

Die Bundesregierung hat die Europäische Kommission auf mögliche zusätzliche Kosten für Marktteilnehmer mit Sitz in der EU hingewiesen, wenn Derivatehandelsplätze im Vereinigten Königreich im Falle eines Brexits ohne Austrittsabkommen nicht als gleichwertig im Sinne der EMIR anerkannt werden.

Die Bundesregierung hat mit der Europäischen Kommission erörtert, dass im Falle eines Brexits ohne Austrittsabkommen EU-Wertpapierfirmen die EU-Handelspflicht für Aktien nach Artikel 23 MiFIR und EU-Marktteilnehmer die EU-Handelspflicht für Derivate nach Artikel 28 MiFIR nicht mehr an Handelsplätzen

mit Sitz im Vereinigten Königreich erfüllen können, wenn diese nicht als gleichwertig anerkannt werden, und dass im Hinblick auf die Aktienhandelspflicht Klärungsbedarf zu deren Umfang besteht.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass derzeit keine alternativen Handelsplätze für börsengehandelte Warenderivate bestehen, die nach Ansicht der deutschen Realwirtschaft genutzt werden könnten, ohne dass die Transaktionen künftig als OTC-Derivate klassifiziert würden?
10. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf aus der Ansicht der deutschen Realwirtschaft, dass eine Klassifizierung der derzeit börsengehandelten Warenderivate als OTC-Derivate zu einer Überschreitung der EMIR-Clearingschwellen führen könnte, die nach Artikel 10 und 11 der EMIR-Verordnung zu höheren Clearing- und Besicherungskosten führen würde (vgl. www.dai.de/files/dai_usercontent/dokumente/positionsapiere/Joint%20Associations'%20Brexit%20Position%20for%20Recognition%20of%20UK%20Exchanges.pdf)?
11. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass Unternehmen erwägen, diesen Handel einzuschränken bzw. gar einzustellen?

Die Fragen 9 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 7 wird verwiesen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass insbesondere Kontrakte auf Strom, Gas und Emissionszertifikate in der EU-27 grundsätzlich substituierbar sind. Die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig bietet z. B. zahlreiche Stromkontrakte an und die Powernext in Paris ist auf Gaskontrakte spezialisiert. Darüber hinaus werden infolge des Brexits voraussichtlich weitere Handelsplattformen mit Sitz im Vereinigten Königreich, insbesondere im Energiesektor, in die EU-27 umziehen. Da Absicherungsgeschäfte nicht auf die Schwellenwerte angerechnet werden müssen, wird es für Unternehmen der Realwirtschaft, die Warenderivategeschäfte zu Absicherungszwecken schließen, nicht erforderlich sein, den Handel in diesen Produkten einzuschränken bzw. einzustellen.

12. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr einer sinkenden Liquidität und steigender Preise für realwirtschaftliche Waren bzw. börsengehandelte Warenderivate in diesem Zusammenhang, und wenn ja, inwiefern?
13. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der deutschen Realwirtschaft, die Einschränkung oder gar der Wegfall des börsengehandelten (und damit transparenten) Warenderivatehandels könne zu höheren Rohstoff- und Produktpreisen, insbesondere höheren Strompreisen führen?

Die Fragen 12 und 13 werden zusammen beantwortet.

Die künftige Behandlung von an Handelsplätzen im Vereinigten Königreich gehandelten Warenderivaten als OTC-Derivate kann potenziell liquiditätsreduzierende Effekte haben, wenn Marktteilnehmer aus der EU-27 infolge zusätzlicher Kosten ihre Handelstätigkeit einschränken bzw. aufgeben. Zugleich ist damit zu rechnen, dass solche Marktteilnehmer auf andere Anbieter ausweichen und diese Effekte damit erheblich abgemildert werden. Vorstellbar sind Verlagerungen von Teilen des Geschäftes auf Marktplätze in der EU-27 (z. B. EEX, Powernext etc.) oder in den OTC-Bereich in der EU-27. Sofern eine entsprechende Markttiefe und Wettbewerbsintensität auch im OTC-Bereich gegeben ist, sollte eine Verlagerung dorthin keine größeren Preiseffekte haben. Maßgeblich sind hier aber die

Wechselwirkungen von Angebot und Nachfrage. Solange börsengehandelte Warenderivate durch entsprechende OTC-Derivate ersetzt werden können, diese im gleichem Umfang zur Verfügung stehen und der Kauf der OTC-Produkte für realwirtschaftliche Unternehmen auch ohne Hindernisse möglich ist, sind damit keine größeren Auswirkungen auf Liquidität und Preise im Derivatebereich zu erwarten.

Darüber hinaus erscheint es fraglich, ob durch eine mögliche Veränderung des Kostengefüges bei den Derivaten die Preise der zugrundeliegenden Waren überhaupt wesentlich bewegt werden. Die Bundesregierung sieht vor diesem Hintergrund derzeit keine besondere Gefahr erheblich steigender Preise für realwirtschaftliche Waren, insb. höheren Strompreisen.

14. Teilt die Bundesregierung die Sorge der Fragesteller, auch Energieversorgungsunternehmen (einschließlich Stadtwerke) sicherten ihre Warenpreiss Risiken aus der Produktion und dem Verkauf von Strom, vor allem ihre Pflichten aus dem Emissionshandel-Schema, über die ICE ab?

Im Bereich des Handels mit Terminkontrakten für Emissionszertifikate des EU-Emissionshandels (sog. EUA) ist die Intercontinental Exchange (ICE), London gegenwärtig die mit Abstand umsatzstärkste Handelsplattform. Anders als bei anderen Handelsplattformen für Wareterminkontrakte hat die ICE aber in diesem Bereich kein Alleinstellungsmerkmal. Die betroffenen Unternehmen können ihren Bedarf an EUA-Terminkontrakten also beispielsweise auch über die EEX in Leipzig oder die Nasdaq OMX Commodities in Oslo decken oder bestehende Kontrakte an der ICE in solche der EEX bzw. der NOMX umwandeln. Selbst ohne eine rechtzeitige Vereinbarung einer Gleichwertigkeitsregelung muss es daher nicht zu den von der Fragestellung implizierten negativen Kostenfolgen kommen.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass Energieversorgungsunternehmen (einschließlich Stadtwerke), die ihre Warenpreiss Risiken aus der Produktion und dem Verkauf von Strom über Derivategeschäfte absichern, die an Handelsplätzen im Vereinigten Königreich gehandelt werden, im Hinblick auf diese Geschäfte keinen zusätzlichen Anforderungen nach EMIR unterliegen, auch wenn diese Geschäfte nach einem Brexit ohne Austrittsabkommen als OTC-Warenderivate angesehen werden (vgl. Antwort zu den Fragen 5 bis 7).

15. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Gemengelage die Möglichkeit besteht, dass nach dem Brexit die Strompreise für die deutschen Verbraucher kurz- bzw. mittelfristig ansteigen?
16. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung auf europäischer Ebene unternommen, um eine für die deutsche Realwirtschaft zufriedenstellende Lage herzustellen, die eine Gefahr steigender Strompreise unterbindet?
Oder welche Maßnahmen wird die Bundesregierung diesbezüglich auf europäischer Ebene ergreifen?

Die Fragen 15 und 16 werden zusammen beantwortet.

Zur Beantwortung wird auf die Antwort zu den Fragen 12 und 13 verwiesen.

