

Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz - BRRD-UmsG)

1. Allgemeine Einschätzung

Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)

Die Bundesbank begrüßt, dass durch die Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD) ein Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen geschaffen wird, mittels dessen künftig auch systemrelevante Banken abgewickelt werden können, ohne dabei die systemischen Implikationen eines Insolvenzverfahrens in Kauf nehmen zu müssen. Bail-outs für Bankenschieflagen durch den Einsatz von Steuergeldern und ohne Inanspruchnahme von Eigentümern und Investoren der Institute widerstreben nicht nur dem Gerechtigkeitsempfinden, sie begründen auch eine implizite Staatsgarantie und führen damit zu moral hazard-Effekten. Das Abwicklungsregime sollte daher dazu beitragen, diese implizite Staatsgarantie zu verringern und damit letztlich marktwirtschaftliche Haftungsprinzipien wiederherzustellen. Positiv ist hervorzuheben, dass das Bail-in-Instrument in dem Entwurf bereits zum 1. Januar 2015 und damit ein Jahr früher als von der BRRD vorgeschrieben umgesetzt wird.

In diesem Zusammenhang sollte Erwähnung finden, dass das BRRD-Umsetzungsgesetz noch nicht alle Aspekte der die BRRD flankierenden SRM-Verordnung¹ (SRM-Verordnung) berücksichtigt. Entsprechende gesetzliche Anpassungen – ähnlich wie im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – werden somit zum 1. Januar 2016 notwendig werden.

Anpassungen im Zuge des Single Supervisory Mechanism (SSM)

Nach der derzeitigen Rechtslage übt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Aufsicht über sämtliche Institute in Zusammenarbeit mit der Bundesbank aus. Die Bundes-

¹ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010

bank nimmt dabei die sogenannte laufende Überwachung wahr und führt im Auftrag der BaFin bankgeschäftliche Prüfungen vor Ort durch. Auf der Grundlage der so getroffenen Feststellungen erlässt die BaFin etwaige hoheitliche Aufsichtsmaßnahmen.

Ab dem 4. November 2014 wird die EZB im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsregimes (Single Supervisory Mechanism – SSM) bei den als signifikant eingestuften Instituten die aufsichtlichen Befugnisse übernehmen. Die EZB wird diese Aufgaben jedoch nicht allein durch eigenes Personal wahrnehmen können, so dass sie auf die Unterstützung durch die nationalen Aufsichtsbehörden angewiesen ist. Mit der Übernahme der Aufsicht durch die EZB besteht daher die Notwendigkeit, auf nationaler Ebene zu regeln, wie die bisherige Aufgabenverteilung zwischen BaFin und Bundesbank bei der Unterstützung der EZB bei Aufgaben der laufenden Aufsicht über die signifikanten Institute erfolgen soll.

Die Bundesbank unterstützt die in dem Gesetzentwurf unternommenen Anpassungen der aufsichtsrechtlichen Regularien an die Erfordernisse des SSM insofern, als dass sie die Aufgabenverteilung zwischen EZB und BaFin klarstellen. Jedoch ist die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin betreffenden Regelungen – insbesondere der §§ 6,7 KWG – aus Sicht der Deutschen Bundesbank anpassungsbedürftig. Die maßgebliche Rolle der Deutschen Bundesbank in der laufenden Überwachung sollte gerade mit Bezug auf die signifikanten, künftig von der EZB zu überwachenden Institute, erhalten bleiben. Eine entsprechende Klarstellung in § 7 Absatz 1a KWG-E entspräche auch dem Votum der Europäischen Zentralbank in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des BRRD-Umsetzungsgesetzes.²

Änderung des Pfandbriefgesetzes (PfandBG)

Die Deutsche Bundesbank unterstützt grundsätzlich die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zum Pfandbriefgesetz.

Ratifizierung des „intergovernmental agreements“ (IGA) zum Single Resolution Mechanism (SRM)

Das zwischenstaatliche Abkommen („intergovernmental agreement“, IGA) stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, in dem Regelungen zum SRM enthalten sind, die mangels ausreichender Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen nicht in die bereits verabschiedete SRM-Verordnung selbst aufgenommen werden konnten. Nach Auffassung der Bundesbank stellt das IGA daher eine notwendige Ergänzung der EU-Verordnung zur Errichtung eines europäischen Abwicklungsmechanismus für Banken (SRM-Verordnung) und damit auch des einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM dar. Der Abwicklungsmechanismus, dessen Baustein das IGA bildet, bezweckt im Sinne des Gleichlaufs von Haftung und Kontrolle, dass zukünftig nicht mehr die

² Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 12. September 2014 zur Umsetzung der europäischen Bankenabwicklungsrichtlinie (CON/2014/67)

Steuerzahler, sondern vorrangig die Finanzinstitute selbst für eine Bankenabwicklung aufkommen.

Um zu vermeiden, dass im Zuge der Vergemeinschaftung der Haftung für Bankenschieflagen auch solche Lasten von allen Mitgliedstaaten getragen werden, die bereits zur Zeit der nationalen Aufsicht entstanden sind, wird mit dem IGA eine schrittweise Vergemeinschaftung der Haftung vollzogen. Allerdings ist zu beachten, dass die Vergemeinschaftung automatisiert abläuft und nicht an eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene gekoppelt ist.

2. Im Einzelnen

2.1 SAG

Einrichtung eines Abwicklungsfonds

Trotz der vorrangigen Investorenbeteiligung, insbesondere in Gestalt des Bail-in-Instruments, kann eine zusätzliche externe Finanzierung der abzuwickelnden Bank oder Brückenbank erforderlich werden. In solchen Fällen sollten die Lasten innerhalb des Bankensektors verbleiben, anstatt über die allgemeine Steuerkasse finanziert zu werden. Die Deutsche Bundesbank unterstützt daher die von der BRRD und SRM-Verordnung vorgesehene Errichtung eines durch Bankenabgaben finanzierten Abwicklungsfonds, macht aber darauf aufmerksam, dass etliche Details hinsichtlich der Berechnung der Bankenabgabe noch offen sind.

Ausnahmen von der Haftungskaskade

Die in der BRRD vorgesehenen Ausnahmen von der skizzierten Haftungsreihenfolge (Investor – Abwicklungsfonds – öffentliche Mittel) wurden im SAG eins zu eins übernommen, auch wenn aus Sicht der Bundesbank einige der in der BRRD vorgesehenen Privilegierungen, insbesondere die Befreiung für kurzfristige Interbankverbindlichkeiten, an sich dem Grundsatz der primären Verantwortung der Anteilseigner und Gläubiger entgegenlaufen, jedoch das Ergebnis einer Interessenabwägung des europäischen Gesetzgebers darstellen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Deutsche Bundesbank ausdrücklich das Konzept des Gesetzentwurfs, die von der BRRD grundsätzlich gestatteten staatlichen Stabilisierungsinstrumente nicht in deutsches Recht umzusetzen. Bei ihnen handelt es sich in der Sache um einen BRRD-legitimierten Bail-out. Die Verwendung öffentlicher Mittel darf jedoch – wenn überhaupt – nur als ultima ratio nach Investorenbeteiligung und Abwicklungsfonds in Betracht kommen. Zwar wird im Gesetzentwurf die Antragsfrist des SoFFin nach dem FMStFG für neue Maßnahmen letztmalig um ein Jahr bis Ende 2015 verlängert. Über 2015 hinaus sind aber keine staatlichen Stabilisierungsinstrumente im deutschen Recht mehr vorgesehen.

FMSA als Abwicklungsbehörde

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Zuständigkeit für die Abwicklung von Banken im Rahmen des SAG auf die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) zu übertragen. Die bislang auf die BaFin und die FMSA verteilten Abwicklungsbefugnisse werden hierdurch bei einer Behörde gebündelt und gleichzeitig die Erfahrungen genutzt, die die FMSA schon im Rahmen der Wahrnehmung ihrer bisherigen Aufgaben mit Institutsabwicklungen gesammelt hat. Zu einem späteren – noch nicht bekannten – Zeitpunkt soll die FMSA jedoch als Anstalt in der Anstalt (AidA) in die BaFin eingegliedert werden. Die Motivation hierfür liegt laut Regierungsbegründung in der Nutzung von Synergiepotentialen.

Diese Lösung – gemeinsame Zuständigkeit einer Behörde für Aufsicht ebenso wie Abwicklung – ist laut BRRD in Ausnahmefällen zulässig, vorausgesetzt, es bestehen strukturbezogene Regelungen, mit denen die operative Unabhängigkeit sichergestellt und Interessenkonflikte zwischen den Aufsichtsfunktionen und den Funktionen von Abwicklungsbehörden vermieden werden. Diese europarechtliche Vorgabe setzt der Nutzung von Synergiepotentialen Grenzen. Ob die verbliebenen Synergien die anvisierte Zusammenlegung von BaFin und FMSA rechtfertigen, ist letztlich eine Frage der legislativen Zweckmäßigkeitseinschätzung.

2.2 Änderung der §§ 6, 7 KWG

§ 7 Absatz 1a KWG

Nach der Gesetzesbegründung zu § 7 Absatz 1a KWG-E soll die bisherige Arbeitsteilung zwischen BaFin und Bundesbank auch im Rahmen des SSM fortgeführt werden. Nach dem Wortlaut von § 7 Absatz 1a KWG-E unterstützt jedoch künftig nur die BaFin die EZB direkt bei der Wahrnehmung der laufenden Überwachung über die signifikanten Institute. Der Bundesbank käme danach nur noch die Aufgabe zu, wiederum die BaFin bei dieser Aufgabe zu unterstützen; sie stünde gemäß dem Regierungsentwurf jedoch nicht in einem direkten Unterstützungsverhältnis zur EZB als hoheitlichem Aufseher. Eine solche Ausgestaltung würde die Rolle der Bundesbank stark schwächen, da ihr nicht – wie bisher – die Aufgabe der laufenden Überwachung direkt zugewiesen würde. Dies wäre zum einen nicht mit der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB und den EZB-Rat als Letztentscheidungsorgan kompatibel. Alle bankaufsichtlichen Entscheidungen, z.B. auch darüber, ob eine Bank im Falle einer Schieflage abzuwickeln ist, trifft der EZB-Rat, in dem neben den EZB-Direktoriumsmitgliedern die Präsidenten der nationalen Zentralbanken Stimmrecht haben. Es wäre daher widersprüchlich, einerseits die Verantwortung für bankaufsichtliche Entscheidungen auf den EZB-Rat und mithin auch auf die nationalen Zentralbanken einschließlich der Bundesbank zu übertragen, sie andererseits jedoch auf nationaler Ebene nicht mehr direkt in den für die Entscheidungsfindung relevanten Prozess einzubinden. Zum anderen würde die Bundesbank den direkten Zugriff auf die für die Erfüllung ihrer Aufgaben in den Bereichen Geldpolitik und Finanzstabilität wichtigen Informationen verlieren. Gerade im letztgenannten Bereich sind der Bundesbank erst kürzlich durch ihre Rolle im Ausschuss für Finanzstabilität zu-

sätzliche Aufgaben zugewiesen worden, für die sie die Informationen aus der laufenden Überwachung benötigt. Hierzu zählen nicht nur Informationen aus dem Meldewesen, sondern gerade auch Beobachtungen im Rahmen der laufenden Überwachung, um unmittelbar ein vollständiges Bild über den Zustand des deutschen Finanzmarktes zu erlangen. Ohne Teilnahme an der laufenden Überwachung wäre der Zugang der Bundesbank zu wichtigen Informationsquellen beeinträchtigt. Auch ginge die durch ihre jahrzehntelange Praxis bei der Wahrnehmung der laufenden Überwachung über die signifikanten Institute aufgebaute Expertise der Bundesbank verloren.

Um die geschilderten Auswirkungen zu vermeiden, hat die Bundesbank dem Bundesministerium der Finanzen einen Formulierungsvorschlag für § 7 Absatz 1a KWG-E unterbreitet, der das bisherige bewährte Konzept der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene auf das künftige Aufsichtsregime im Rahmen des SSM überträgt, indem er die im Regierungsentwurf enthaltene Beschränkung, dass einzig die BaFin die EZB zu unterstützen hat, vermeidet. Dadurch kann eine gesetzliche Aufgabenzuweisung erzielt werden, die – wie bisher auf nationaler Ebene nun vergleichbar auch innerhalb des SSM – der Bundesbank den Auftrag erteilt, unmittelbar die EZB – innerhalb wie außerhalb der gemeinsamen Aufsichtsteams – bei der laufenden Aufsicht zu unterstützen. Auf diese Weise würde letztlich auch eine gesetzliche Grundlage für die erheblichen personellen und sachlichen Aufwendungen, die die Bundesbank im Rahmen ihrer Mitwirkung an der europäischen Bankenaufsicht leistet, geschaffen.

Die EZB hat in ihrer Stellungnahme zum BRRD-UmsG vom 12. September 2014 deutlich gemacht, dass auch sie die Auffassung der Bundesbank hinsichtlich der Formulierung des § 7 Absatz 1a KWG teilt und eine eins zu eins-Übertragung der bisherigen nationalen Aufsichtsorganisation auf den SSM nachdrücklich unterstützt. Vor diesem Hintergrund hat die EZB in ihrer Stellungnahme dem Gesetzgeber eine entsprechende Änderung vorgeschlagen.

§ 6 Absatz 1 Satz 3 KWG

Der Regierungsentwurf nimmt keine Änderungen an der bisherigen Regelung in § 6 Absatz 1 Satz 3 KWG vor, wonach die Bundesbank zuständige „Stelle“ im Rahmen der Zusammenarbeit im SSM ist. Das Europarecht kennt allerdings den Begriff der „zuständigen Stelle“ nicht, sondern spricht nur von „zuständigen Behörden“. Aus diesem Grund würde eine Qualifizierung der Bundesbank als zuständige „Behörde“ hier Klarheit schaffen und die europarechtlich vorgegebene Terminologie auf nationaler Ebene übernehmen. Durch die Änderung von „Stelle“ in „Behörde“ – im Rahmen derjenigen Aufgaben, die die Bundesbank auch bisher schon wahrnimmt – würde die Bundesbank die Eigenschaft als national zuständige Behörde innerhalb des SSM erlangen und wäre somit in direkter Anwendung der europarechtlichen Vorgaben und § 7 KWG in die laufende Überwachung der Institute einbezogen. Damit würde die Bundesbank neben der BaFin zuständige Behörde werden, wobei sich die Zuständigkeit der Bundesbank entsprechend der aktuellen Aufgabenverteilung auf die laufende Überwachung beschränken würde, da sie nur für diese Bereiche zuständige Behörde wird.

2.3 Änderung des Pfandbriefgesetzes (PfandBG)

Die Deutsche Bundesbank begrüßt die Einführung eines pfandbriefspezifischen Auskunfts- und Meldewesens zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt aus dem PfandBG, da hierdurch die Beaufsichtigung der Pfandbriefbanken gewährleistet wird. Denn mit der Übernahme der Aufgaben der EZB im SSM können die allgemeinen bankaufsichtlichen Informationen über signifikante Institute nicht mehr (direkt) von der BaFin angefordert werden können.

Wegen des Wechsels bei der Zuordnung der Kreditinstitute zu den Bonitätsstufen von der Sitzstaatmethode ausschließlich zur Bewertung durch externe Ratings werden voraussichtlich künftig viele Institute der Bonitätsstufe 2 zugeordnet. Dies kann zu Risikokonzentrationen führen, da nur noch wenige Institute der Bonitätsstufe 1 zugeordnet sein werden. Es ist daher folgerichtig, dass künftig neben der Bonitätsstufe 1 auch Forderungen gegen Kreditinstitute der Bonitätsstufe 2 als deckungsfähig angesehen werden können.

Ebenfalls unterstützt wird die Ermächtigung der BaFin, die gesetzlich vorgesehene zu sichernde Überdeckung für umlaufende Pfandbriefe von aktuell 2 Prozent zu erhöhen (Deckungs-add-on). Allerdings spricht sich die Deutsche Bundesbank dafür aus, im Entwurf des Gesetzestexts auf die umfangreichen institutsbezogenen Voraussetzungen für eine Anordnung zu verzichten und dies neutraler zu fassen. Hierdurch sollte die Bundesanstalt eine Anordnung für mehrere oder idealerweise alle Pfandbriefbanken treffen können, falls die Bundesanstalt Risiken für die Deckungswerte sieht, die mehr als nur einen Marktteilnehmer betreffen.

2.4 Ratifizierung des IGA zum SRM

Das Abkommen regelt die Übertragung der auf nationaler Ebene erhobenen Bankenabgaben auf den europäischen Bankenabwicklungsfonds SRF, der zum 1. Januar 2015 an die Stelle der nationalen Abwicklungsfonds treten soll. Für eine Übergangszeit bleibt der SRF in nationale Kammern unterteilt, in die die Erträge der Bankenabgaben der am SSM/SRM teilnehmenden Mitgliedstaaten fließen. Diese Kammern werden über einen Zeitraum von acht Jahren schrittweise vergemeinschaftet. Das Ausmaß, in dem die auf den SRF zukommende Last über alle Kammern verteilt wird, nimmt dabei über den Verlauf der Übergangsfrist hin kontinuierlich zu, bis nach acht Jahren eine vollständige Vergemeinschaftung erreicht ist und die Unterteilung in Kammern zu existieren aufhört. Die Geschwindigkeit dieser Vergemeinschaftung wurde dabei in der unterzeichneten Fassung im Vergleich zu früheren Verhandlungsständen des IGA beschleunigt.

Nach Auffassung der Bundesbank ist es entscheidend, dass der Lastenteilungsmechanismus nach SRM und IGA nicht für Altlasten in Betracht kommen darf, d.h. für Kapitallücken, die aus der Zeit vor Übergang der Aufsichtskompetenzen auf den SSM stammen. Diese sind unter nationaler Aufsicht entstanden und daher national zu bereinigen. Diesem Zweck dient das derzeit unter Leitung der EZB durchgeführte Comprehensive Assessment. Zudem sollte die durch die Übergangsphase gewonnene Zeit nicht ungenutzt verstreichen, sondern von der Politik genutzt wer-

den – v.a. durch Änderung des Primärrechts, die eine dauerhafte, rechtlich solide Lösung für den SRM ermöglicht und den Gleichlauf zwischen Kontrolle, d.h. wirtschafts- und fiskalpolitischen Befugnissen einerseits, und Haftung andererseits wahrt.