



Verband der Auslandsbanken · Savignystr. 55 · 60325 Frankfurt

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Die Vorsitzende

finanzausschuss@bundestag.de

Kontakt:

Wolfgang Vahldiek

+49 69 975850 0 (TEL)
+49 69 975850 10 (FAX)
wolfgang.vahldiek@vab.de
www.vab.de

29. Mai 2013\VA

Öffentliche Anhörung zu dem

- **„Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (Drucksache 17/13470)**
- **Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte – für eine starke europäische Bankenunion zur Beendigung der Staatshaftung bei Bankenkrisen (Drucksache 17/11878)**

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur o. g. öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss und nehmen gern die Gelegenheit wahr, Ihnen eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen. Wir möchten Ihnen dabei die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Beaufsichtigung von Auslandsbanken in Deutschland schildern und auch mögliche Problemfelder ansprechen.

Wir begrüßen die geplante Übertragung von Tätigkeiten der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank als ersten Baustein für die sog. Bankenunion in der EU und erhoffen besonders für die Aufsicht über Auslandsbanken bzw. die Institutsgruppen, denen sie angehören, positive Auswirkungen. Gleichwohl sehen wir einige verbleibende offene Punkte und Probleme, die noch einer geeigneten Klärung zuzuführen wären.

Im Einzelnen:

1. Ausgangspunkt und wesentliche Inhalte

Die geplante Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank schafft den sogenannten Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) zunächst für den Euro-Raum. Die Europäische Zentralbank übernimmt als zuständige Aufsichtsbehörde die Aufsicht über bedeutende Institute und bedeutende Gruppen von Instituten. Bei den nationalen Aufsichtsbehörden verbleibt die Aufsicht über weniger bedeutende Gruppen bzw. Institute.

Das von der EZB anzuwendende Aufsichtsrecht setzt sich dabei aus folgenden Quellen zusammen:

- Unmittelbar geltende Verordnungen oder Richtlinien der europäischen Gesetzgeber
- Nationale Rechtsvorschriften, die zur Umsetzung von europäischen Richtlinien erlassen wurden
- Falls die europäischen Rechtsquellen den nationalen Gesetzgebern verschiedene Ausgestaltungen ermöglichen (Optionen), wendet die EZB diese Optionen so an, wie sie im nationalen Recht umgesetzt worden sind.
- Die EZB ist allerdings nicht an bisherige untergesetzliche Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden, wie in Deutschland die Rundschreiben, Schreiben oder sonstige Ermessensbindungen der BaFin und der Deutschen Bundesbank („Selbstbindung der Verwaltung“) gebunden.

2. Betroffenheit der Auslandsbanken und Bewertung

a) Zukünftige Beaufsichtigung von Auslandsbanken durch die EZB

Die Auslandsbanken in Deutschland werden dabei in unterschiedlicher Form betroffen sein. Viele Auslandsbanken werden weiter rein national beaufsichtigt werden, weil sie selbst zu klein sind, um als bedeutendes Institut zu gelten, und ihre Konzernebene ggf. ihren Sitz in Staaten hat, die nicht dem Euroraum zugehören. An den Zuständigkeiten für die Beaufsichtigung dieser Institute wird sich nichts ändern.

Eine ganze Reihe von Auslandsbanken sind allerdings Teile von Gruppen, die nach den Kriterien der geplanten SSM-Verordnung auf konsolidierter Ebene unter die Aufsicht der EZB fallen werden. Einige wenige davon sind auch in Deutschland selbst so bedeutend, dass sie voraussichtlich auch auf Einzelebene von der EZB beaufsichtigt werden. Für diese Auslandsbanken erwarten wir kurz- und mittelfristig deutliche Auswirkungen.

b) Aktuelle Lage und mögliche Auswirkungen der Änderungen

Um diese geschilderte Situation einordnen zu können, muss zunächst kurz die aktuelle Lage betrachtet werden. Auslandsbanken unterstehen alle mindestens zwei nationalen Aufsichtsregimen, nämlich auf Gruppenebene dem des Herkunftsstaats und zusätzlich auf Einzelebene dem deutschen Aufsichtsrecht wie in der Hauptsache dem KWG, dessen Einhaltung von BaFin und Deutscher Bundesbank beaufsichtigt wird.

Daraus haben sich insbesondere nach der Finanzkrise Konfliktfelder ergeben. Die Aufsicht über Kreditinstitute hat sich in allen betroffenen Staaten zumindest ein Stück weit regionalisiert, was nicht weiter verwundert, da Entscheidungen der Aufsichtsbehörden in Krisenzeiten mittelbar und unmittelbar Auswirkungen auf nationale Sicherungssysteme und insbesondere auch Staatshaushalte haben können – mit allen Folgewirkungen, die daraus resultieren. Die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden untereinander läuft zurzeit folglich nicht immer zufriedenstellend. Nationale Alleingänge sind anzutreffen und implizieren unmittelbar nachteilige Auswirkungen auf Auslandsbanken in allen europäischen Mitgliedstaaten. Deutschland hat zudem in den letzten Monaten zunehmend eine Vorreiterrolle in Europa übernommen und entsprechend Maßnahmen ohne europäische Abstimmung durchgeführt. „Ringfencing“ und gegenseitiges Misstrauen der Aufsichtsbehörden untereinander innerhalb der Europäischen Union sind hier die Stichworte (vgl. hierzu unsere Stellungnahme an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, dort Seite 2 und 6 f., zur Frage des Ringfencings im Bereich der gruppeninternen Forderungen nach der GroMiKV). Dies sind aus unserer Sicht nachteilige Entwicklungen.

Deshalb begrüßen wir den Einstieg in die Schaffung einer europäischen Bankenunion durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM). Wir hoffen darauf, dass die EZB für die Institutsgruppen und Institute, die sie beaufsichtigt, in der Lage sein wird, nationale Interessenkonflikte konstruktiven Lösungen zuzuführen. Die EZB wird teilweise die konsolidierte Ebene und die Einzelinstitute mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten einheitlich selbst beaufsichtigen. Wir erwarten nicht, dass sie dabei nationale Interessen mit derselben Nachdrücklichkeit verfolgt, wie dies derzeit die Aufsichtsbehörden versucht sind zu tun, zumal die EZB etwaige Konflikte in diesen Fällen intern und mit sich selber ausmachen müsste. Stattdessen sollten unseres Erachtens wieder versachlichtete und der Gesamt-Finanzstabilität verpflichtete Argumente die Chance haben, sich durchsetzen zu können. Davon kann idealerweise ein deutlicher Harmonisierungsimpuls ausgehen, was in diesem Zusammenhang nicht nur als rechtliche Harmonisierung sondern durchaus auch als praktische Harmoniebildung verstanden werden kann. Wünschenswert wäre es in diesem Kontext gewesen, eine Europäische Bankenaufsicht für die gesamte Europäische Union zu etablieren und nicht auf den Euro-Raum zu beschränken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Banken in Europa mit dem sogenannten Europäischen Pass aus Großbritannien heraus operieren, so dass die britische Aufsicht hier weiterhin die zuständige Aufsichtsbehörde in vielen Bereichen sein wird.

3. Verbleibende einzelne Fragestellungen

Die Schaffung des SSM ist, wie soeben geschildert, aus unserer Sicht als großer Fortschritt zu bewerten. Nichts desto trotz werden offene Fragen bleiben, die wir nachfolgend ebenfalls gerne kurz skizzieren möchten. Sie betreffen allerdings Punkte, die der deutsche Gesetzgeber nur bedingt adressieren kann; nichts desto trotz erscheinen sie uns für die Entscheidungsfindung im Deutschen Bundestag relevant.

- Sowohl die EZB als auch die EBA kümmern sich zukünftig schwerpunktmäßig um bedeutende Institute und werden ihre Regularien auf diesbezügliche Bedürfnisse abstimmen. Beide zusammen werden den Entscheidungsprozess dominieren. Das könnte zur Folge haben, dass der Normsetzungsprozess insbesondere bei der EBA die Belange kleinerer und mittlerer Institute – insbesondere den Proportionalitätsgrundsatz – noch weniger berücksichtigen wird als bisher.



- Da die EZB keine untergesetzlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beachten muss, entsteht für Fragen, die derzeit im Wege der Rundschreiben oder der sonstigen Verwaltungspraxis geklärt werden, ein gewisses Regelungs-Vakuum. Momentan kann nur schwer antizipiert werden, wie die EZB damit umgehen wird, wenn Institute das bisher bekannte nationale Regelwerk zunächst weiterhin zugrunde legen. Wir erhoffen insoweit praktikable Lösungen.
- Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist europaweit nicht in allen Rechtssystemen und Aufsichtskulturen in besonderem Maße verankert. Aufsichtsbehörden haben teilweise durchaus größere Freiheiten bei ihrer eigenen Aufgabenbeschreibung. Auch in Deutschland kommt es inzwischen vor, dass neue Entwicklungen zunächst durch auf abstrakt-generellem Recht beruhende Maßnahmen im Einzelfall präjudiziert werden, denen ggf. Rundschreiben oder etwaige präzisierende Anpassungen des geschriebenen Rechts folgen. Diese Entwicklung könnte durch die Tatsache, dass der Rechtsschutz gegen Maßnahmen der EZB nur durch Rechtsmittel beim EuGH zu erlangen sein wird, weiter forciert werden.

Wir hoffen, dass die o. g. Punkte Sie über die Auswirkungen der Schaffung eines Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) auf unsere Verbandsmitglieder orientieren. Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Oliver Wagner

Wolfgang Vahldiek