

Stellungnahme gegenüber dem Finanzausschuss des Bundestages zum SSM-Zustimmungsgesetz (Anhörung im Finanzausschuss am 3. Juni 2013)

I. Stellungnahme zur Drucksache 17/13470 und Bewertung des Verordnungsentwurfs zur Übertragung von besonderen Aufgaben in der Bankenaufsicht auf die EZB (Ratsdokument 7776/1/13 Rev 1)

1. Die Bundesbank begrüßt, dass auf europäischer Ebene eine Einigung der nationalen Regierungen über einen Entwurf für eine Verordnung zur Errichtung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus (single supervisory mechanism, SSM) erzielt wurde und dass Bundestag und Bundesrat nun die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Zustimmung Deutschlands zu dieser Verordnung schaffen wollen. Eine gemeinsame Aufsicht kann zu einer Stärkung der Finanzstabilität und des institutionellen Rahmens der Währungsunion beitragen.

Sie ist mit Blick auf die ausgeprägten finanziellen Verflechtungen europäischer Kreditinstitute und die länderübergreifenden Wirkungen von Banken Krisen sinnvoll. Auf einer umfassenderen Informationsbasis und mit der Möglichkeit zu länderübergreifenden Quervergleichen ausgestattet, kann sie Risiken, die das Bankensystem bedrohen oder von ihm ausgehen, frühzeitiger und besser erkennen. Es entfällt der Ansatz, aus nationalen Erwägungen Banken zu schonen und damit auch ein Risiko für andere Mitgliedstaaten zu begründen.

In der Krise hat sich gezeigt, dass die enge Verbindung zwischen den Risiken aus den öffentlichen Finanzen eines Landes und der Lage des dortigen Bankensystems problematisch ist. Künftigen Problemen sollte mit einem konsistenten, institutionellen Gesamtrahmen vorgebeugt werden. Hierzu gehört auch eine gemeinsame Aufsicht, die eine wichtige Bedingung für eine potenzielle Risikovergemeinschaftung über eine direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM darstellen sollte.

In seiner Grundkonzeption enthält der Verordnungsentwurf eine Reihe von zielführenden Ansätzen. Insbesondere sind die vorgesehene Differenzierung zwischen signifikanten und weniger signifikanten Instituten und die daran anknüpfende Arbeitsteilung zwischen EZB und nationalen Aufsehern zu begrüßen.

Zu begrüßen ist auch, dass der Entwurf die Handlungsfähigkeit makroprudenzieller Politik auf nationaler Ebene belässt, was sachgerecht ist, da die makroökonomischen Kosten einer systemischen Krise auf nationaler Ebene anfallen. Der EZB wird aber richtigerweise das Recht eingeräumt, die nationale makroprudenzielle Politik zu verschärfen. Aufgrund der zunehmenden Vergemeinschaftung von Risiken in der Währungsunion ist die Möglichkeit einer

makroprudenziellen Intervention durch eine europäische Institution sachgerecht, falls nationale Stellen aus europäischer Sicht notwendige Verschärfungen ihrer regulatorischen Vorgaben hinauszögern oder unterlassen und damit unerwünschte Risiken für andere Mitgliedstaaten entstehen.

Ein europäischer Aufsichtsmechanismus sollte bestimmte Anforderungen erfüllen, um auch langfristig eine tragfähige Lösung darzustellen. So sollten grundsätzlich geldpolitische und aufsichtliche Funktionen strikt getrennt und die Unabhängigkeit der EZB und ihrer Entscheidungsgremien zweifelsfrei gewährleistet werden. Um einen möglichst breiten geographischen Anwendungsbereich des SSM in Europa zu ermöglichen, sollten die Interessen der Mitgliedstaaten außerhalb des Eurogebiets, die mithin nicht in den EZB-Entscheidungsorganen EZB-Rat und EZB-Direktorium vertreten sind, angemessen berücksichtigt werden.

2. Der am 16. April 2013 gefundene Kompromiss (Ratsdokument 7776/1/13 REV 1), der dem Gesetzentwurf zugrundeliegt, wird diesen Anforderungen nicht in jeder Hinsicht gerecht. Es verbleiben einige Schwachstellen des Verordnungstextes, die auf das Bestreben zurückgehen, möglichst kurzfristig und ohne Änderung des EU-Primärrechts eine europäische Bankenaufsicht zu schaffen. Zu diesem Zweck überträgt die Verordnung der EZB weitreichende bankaufsichtliche Funktionen auf Basis des Artikels 127 Absatz 6 AEUV.

Die strikte Trennung der geldpolitischen und bankaufsichtlichen Aufgaben ist auf Basis dieser Rechtsgrundlage ohne Änderung des primärrechtlich verankerten, institutionellen Rahmens der EZB nicht möglich. Es wird die Errichtung eines neuen Aufsichtsgremiums (Supervisory Board) vorgesehen, das Entscheidungen des EZB-Rates vorbereitet; über Meinungsverschiedenheiten zwischen EZB-Rat und Aufsichtsgremium befindet ein Vermittlungsausschuss mit einfacher Mehrheit. Dieser Vermittlungsausschuss soll die Trennung zwischen geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen innerhalb der EZB gewährleisten. Nach geltendem europäischen Primärrecht muss der EZB-Rat jedoch grundsätzlich die Letztverantwortung für bankaufsichtliche Entscheidungen tragen. Insofern ist es begrüßenswert, dass im Kompromisstext vom April eine zuvor enthaltene Passage, die auf eine Letztentscheidungsbefugnis des Vermittlungsausschusses hindeutete („with an aim to finally resolve“, wenn auch nur in den Erwägungsgründen), gestrichen wurde.

Wird entgegen diesen grundsätzlichen Einwänden von einer Befugnis des Vermittlungsausschusses zu letztverbindlicher Entscheidung in Streitfällen ausgegangen, ergeben sich weitere Bedenken im Hinblick auf die Rolle der EZB-Ratsmitglieder. Wenn diese eine Entscheidung des Vermittlungsausschusses als verbindlich behandeln müssten, würde dies die Unabhängigkeit des EZB-Rats einschränken.

Kritisch ist zudem zu sehen, dass der EZB-Rat nach dem Verordnungsentwurf Entscheidungsvorlagen des Aufsichtsgremiums nur annehmen oder ablehnen, jedoch nicht selbst gestalten kann. Wenn der EZB-Rat die Verantwortung für aufsichtliche Entscheidungen tragen soll, muss er die Maßnahmen auch entsprechend gestalten können.

Schließlich lässt der geltende institutionelle Rahmen insbesondere im Hinblick auf die Letztverantwortung des EZB-Rats keine gleichrangige Teilnahme von Mitgliedsstaaten außerhalb des Eurogebiets, die gleichwohl dem SSM beitreten, zu. Insbesondere lässt das Primärrecht ein Stimmrecht der Vertreter dieser Staaten im EZB-Rat nicht zu.

II. Aus dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus folgende europäische Arbeiten

Der SSM sollte nicht als für sich allein stehendes Projekt verstanden, sondern im Kontext weiterer Reformmaßnahmen gesehen werden, die bereits im Gange sind oder zeitnah angestoßen werden sollten.

Mittelfristig sollte neben die gemeinsame Bankenaufsicht auch eine adäquate materielle Regulierung treten, die verhindert, dass Banken übermäßige Risiken aus der Staatenfinanzierung übernehmen, unter anderem durch eine risikoangemessene Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen und Obergrenzen für die Kreditvergabe an Staaten.

Benötigt wird ferner ein Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus, der sicherstellt, dass neben den Eigentümern in erster Linie die Investoren im Risiko für ihre Anlageentscheidung bleiben. Insofern begrüßt die Bundesbank den Fortschritt der Arbeiten an der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), die derzeit auf Ratsebene verhandelt wird und die die nationalen Abwicklungsrechte harmonisieren soll. Ein zeitlicher Gleichlauf zwischen der aufsichtsrechtlichen Verantwortung für die als systemisch bedeutend erklärten Banken im Euroraum nach Errichtung des SSM und der auf einer harmonisierten Rechtsgrundlage gegebenen Möglichkeit einer effizienten Beteiligung der Gläubiger der Banken an Restrukturierungs- und Abwicklungskosten in allen Mitgliedstaaten ist sicherzustellen; hierzu ist ein einheitliches europäisches Restrukturierungs- und Abwicklungsrecht erforderlich.

Wird die Kontrolle über aufsichtliche Entscheidungen auf die europäische Ebene verlagert, so muss letzten Endes auch die Verantwortung für die Sanierung und Abwicklung von Banken europäisiert werden. Die Politik sollte mit Nachdruck die Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen angehen, insbesondere die Errichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde und eines europäischen Abwicklungsfonds auf einer gerichtsfesten Grundlage ermöglichen. Dafür ist eine Änderung des Primärrechts der Europäischen Union unumgänglich. Diese Änderung könnte zudem dazu genutzt werden, die oben genannten Schwachstellen in der SSM-Verordnung nachträglich zu bereinigen, ohne den Start des einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu verzögern.

Die Bundesbank begrüßt deshalb, dass die Kommission für den Sommer 2013 einen Entwurf für eine Verordnung angekündigt hat, mit der ein einheitlicher institutioneller Abwicklungsmechanismus (single resolution mechanism, SRM) errichtet werden soll, welcher

über die Befugnisse aus der BRRD verfügen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Haftung für Altlasten der künftig vom SSM beaufsichtigten Banken nicht auf europäischer Ebene sondern auf nationaler Ebene verbleiben sollten.

III. Aus dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus folgender nationaler Anpassungsbedarf

Die Errichtung des SSM wirft auch einige national zu klärende Fragen auf, die die Legislative nach der Zustimmung zur SSM-Verordnung in Angriff nehmen sollte. So ist auch die Frage der Vertretung Deutschlands im neuen Aufsichtsgremium zu klären.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Regierungen der Euro-Mitgliedsstaaten entschieden haben, umfassende bankaufsichtliche Befugnisse auf die Europäische Zentralbank zu übertragen. Damit wird der EZB-Rat als das nach EU-Primärrecht vorgesehene Entscheidungsgremium Einzelfallentscheidungen gegenüber systemisch relevanten Instituten im Euroraum verantworten und die allgemeine Ausrichtung der Aufsichtspraxis gegenüber allen Kreditinstituten im Geltungsbereich gestalten. Dadurch ändert sich die Rolle der zuständigen nationalen Aufsichtsinstitutionen fundamental. Das gilt vor allem in Deutschland, in dem, anders als in elf der 17 Staaten der Währungsunion, die Zentralbank bisher aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht verantwortet. Künftig wird der Präsident der Deutschen Bundesbank als Mitglied des EZB-Rates Mitverantwortung für aufsichtliche Entscheidungen des SSM tragen.

Gefunden werden muss eine Antwort auf die Frage, wie Deutschland bei den im SSM vorgesehenen Entscheidungsstrukturen das erforderliche Gewicht und die Durchsetzungsfähigkeit bei den anstehenden Entscheidungen sicherstellt. Dazu muss die Deutsche Bundesbank nicht nur ständig im Aufsichtsgremium vertreten sein, sondern auch das deutsche Stimmrecht gemeinschaftlich zwischen BaFin und Bundesbank ausgeübt werden.

Diese Lösung wird der geänderten Rolle des Bundesbankpräsidenten in der Bankenaufsicht gerecht und stünde in Einklang mit dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 der SSM-Verordnung, der Aufsichtsbehörde und Zentralbank auch der Mitgliedstaaten als Einheit behandelt, bei denen die Zentralbank nicht die Instanz ist, die für bankaufsichtliche Rechtsakte verantwortlich zeichnet.

Zudem kann nur mit einer Einbindung der Bundesbank in alle Entscheidungsstrukturen, insbesondere in die Diskussion und Entscheidungen des Aufsichtsgremiums, gewährleistet werden, dass die deutschen Positionen stringent und konsistent vertreten werden – so wie das die Mehrheit der anderen Mitgliedsstaaten im SSM gewährleisten kann.

IV. Anmerkungen zum Antrag aus Drucksache 17/11878

Wir teilen viele der Einschätzungen, die in dem Antrag „Ein neuer Anlauf zur Bändigung der Finanzmärkte“ angesprochen werden. Insbesondere schließen wir uns dem Plädoyer für eine europäische Bankenaufsicht ebenso an wie der Einschätzung, dass diese primär ein präventives Instrument sei, das die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Krisen verringern, die akuten Probleme aber nicht lösen könne. Ebenso teilen wir die Forderungen nach einer strikten Trennung von Geldpolitik und Aufsichtsfunktion sowie nach zügiger Herbeiführung einer Einigung hinsichtlich der BRRD.

Die Bundesbank steht der im Antrag enthaltenen Forderung nach Umsetzung des Konzeptes zu einem Schuldentilgungsfonds, das der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgelegt hat, jedoch skeptisch gegenüber. Durch die umfangreiche Gemeinschaftshaftung würden Haftung und Kontrolle erheblich aus der Balance geraten. Der grundsätzliche Rahmen nationaler Eigenverantwortung für die Finanzpolitik würde kaum angetastet – zumal der Vorschlag wohl im Rahmen der bestehenden Verfassungen und Verträge umgesetzt werden soll. Es werden faktisch auch für den Fall, dass Regeln nicht eingehalten werden, keine Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene verlagert oder Durchgriffsrechte auf die nationalen Haushalte begründet. Die faktischen Eingriffsmöglichkeiten gehen kaum über das schon derzeit vorhandene Niveau hinaus und die angedeutete Sicherheitenstellung scheint bei Weitem keine ausreichende Absicherung darzustellen. Der Schuldentilgungspakt sieht im Vergleich zu den bisherigen Vereinbarungen auch keine ambitionierte fiskalische Ausrichtung vor, so dass der Name „Tilgungspakt“ hier missverständlich sein kann. So sollen im Wesentlichen die vorhandenen Vorgaben eines annähernd ausgeglichenen Haushalts umgesetzt werden. Vorübergehend werden Eurobonds ausgegeben, und diese sollen wieder getilgt werden. Sie werden aber lediglich wieder durch nationale Emissionen ersetzt und die Schuldenquote soll durch das steigende BIP (im Nenner) reduziert werden. Die Rückführung der Schuldenquote im Zeitverlauf würde somit nicht stärker ausfallen als auf Basis der bestehenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts bzw. des Fiskalpakts.

Insgesamt gesehen stellt der Vorschlag eines Schuldentilgungspaktes eine umfassende Einführung von gemeinschaftlicher Verschuldung in den nächsten Jahren dar, ohne dass hiermit eine ausreichende Abgabe nationaler Souveränitätsrechte verbunden wäre. Ob eine Umsetzung im Rahmen der bestehenden europarechtlichen Verträge und auch der deutschen Verfassung möglich wäre, erscheint zudem sehr fraglich. Insofern erscheint im bestehenden Ordnungsrahmen die Hilfsmechanismen des EFSF oder des ESM deutlich angemessener. Sie sehen strikt konditionierte Hilfen als Ultima Ratio vor und sollten möglichst mit Zinsaufschlägen einhergehen. Eine umfassende Gemeinschaftshaftung wie sie der Schuldentilgungspakt vorsieht, wäre nur mit einer umfassenden Reform des Ordnungsrahmens der EWU hin zu einer Fiskalunion zu rechtfertigen.

Frankfurt am Main, 31. Mai 2013