

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V. |  
Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin

# Stellungnahme

an den Finanzausschuss des Deutschen  
Bundestages zu dem „Entwurf für ein Gesetz 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)

- Öffentliche Anhörung am 3. Juni 2013 -

Kontakt: Peter Konesny  
Telefon: +49 30 20225-5330  
Fax: +49 30 20225-5325  
E-Mail: peter.konesny@dsgv.de  
Unsere Zeichen: A I – Ky/JW

Datum: 30. Mai 2013  
AZ DK: BAFin  
AZ DSGVO: 7206/11

Federführer:  
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.  
Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin  
Telefon: +49 30 20225-0  
Telefax: +49 30 20225-250  
[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) teilt die mit der Etablierung einer Europäischen Bankenaufsicht verfolgte Zielsetzung, die Stabilität des Finanzsystems der Eurozone und letztlich der EU zu erhöhen. Die dem Regierungsentwurf zugrundeliegende Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (EZB-Verordnung) mag hinsichtlich der Ausgestaltung der Aufsicht keine Ideallösung darstellen. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass eine andere Lösung vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Realitäten sowie wegen des erzeugten Zeitdrucks nicht erreichbar war.

Umso mehr gilt es, bei den weiteren Schritten zur Schaffung der vom Rat und Europäischen Parlament angestrebten Bankenunion die hiermit verbundenen komplexen Fragestellungen sachgerecht zu lösen. Die Politik sollte sich nun die hierfür erforderliche Zeit nehmen. Ferner sollte nicht verkannt werden, dass eine Bankenunion allein die Staatsschuldenkrise nicht lösen kann. Entscheidend ist, dass sich auch die Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten ändert. Dazu gehört vor allem anderen die Einsicht, dass eine solide Haushaltspolitik die Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand in Europa ist. Diese Einsicht muss praktisch wirksam werden.

Bei der anstehenden weiteren Konkretisierung des von der SSM-Verordnung vorgegebenen Rahmens für eine Europäische Bankenaufsicht sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

## **1. Rechtliche Grundlagen einer Europäischen Bankenaufsicht**

Die Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die Europäische Zentralbank (EZB) stellt eine einschneidende Weichenstellung in der Entwicklung einer neuen Finanzaufsichtsarchitektur in der EU dar. Nachdem bereits 2010 neue Aufsichtsbehörden für die Bereiche Bankenaufsicht (EBA), Wertpapieraufsicht (ESMA) und Versicherungsaufsicht auf europäischer Ebene etabliert wurden, sollen mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus („Single Supervisory Mechanism“ – SSM), der über die EZB-Verordnung umgesetzt werden soll, erstmals konkrete Aufsichtsbefugnisse auf eine europäische Ebene übertragen werden. Die Bedeutung der Übertragung von solchen Hoheitsrechten auf die EU-Ebene aus verfassungsrechtlicher Sicht zeigt sich in der Notwendigkeit, hierzu ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz zu erlassen.

Ein solcher Schritt setzt allerdings voraus, dass der neue Aufsichtsmechanismus auch europarechtlich auf einer stabilen Grundlage steht. Der auf europäischer Ebene ausgeübte Zeitdruck hat jedoch dazu geführt, dass die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des einheitlichen Aufsichtsmechanismus nur bedingt belastbar erscheint. Art. 127 Absatz 6 AEUV eröffnet unter den dort genannten Voraussetzungen die Möglichkeit der Übertragung „besonderer“ Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und andere Finanzinstitute auf die EZB. Der vorliegende Entwurf der EZB-Verordnung sieht demgegenüber die Übertragung von Kernaufgaben der Bankenaufsicht sowie die Zuweisung der Gesamtverantwortung für das Funktionieren des einheitlichen Aufsichtsmechanismus an die EZB vor. Diese Kompetenzverlagerung reicht aus Sicht der DK über den Tatbestand des Art. 127 Absatz 6 AEUV hinaus.

Der Bundestag sollte die Bundesregierung deshalb auffordern, sich im Rat der Europäischen Union für eine baldige Änderung der europäischen Verträge einzusetzen. Dies entspricht im Übrigen auch der Verständigung des ECOFIN-Rates vom 12. April 2013, auf dem eine entsprechende „politische Deklaration“ dieses Inhalts verabschiedet worden ist. Inhaltlich sollten die europarechtlichen Grundlagen so geändert werden, dass die Strukturen der Aufsicht unter der EZB im Hinblick auf eine strikte Trennung der Aufga-

benbereiche der EZB angepasst werden können. Nur so kann eine klare und stabile Grundlage für die Tätigkeit des einheitlichen europäischen Bankaufsichtsmechanismus geschaffen werden.

Darüber hinaus fehlt es im vorliegenden Regelwerk in weiten Teilen an Vorschriften über das Verwaltungsverfahren für die Tätigkeit der EZB. Daher sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für die Schaffung bereichsspezifischer Verwaltungsverfahrenregeln einsetzen. Wegen der erheblichen Grundrechtsrelevanz der von der Verordnung erfassten bankaufsichtsrechtlichen Maßnahmen bedarf es für den Vollzug von behördlichen Maßnahmen und Anordnungen der EZB, wie z. B. die Schließungsverfügung über ein Kreditinstitut, für alle Beteiligten klarer Vorgaben zur Art und Weise des Verwaltungshandelns der EZB einschließlich der hiermit einhergehenden Vorschriften für einen effektiven Rechtsschutz. Ein solches spezifisches europäisches Verwaltungsverfahrenrecht gibt es heute etwa bereits in den Bereichen des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts.

## **2. Trennung zwischen Aufsicht und Geldpolitik**

Durch die Wahl der EZB als zuständige Behörde für die unmittelbare Beaufsichtigung sog. bedeutender Institute stellt sich die Frage der Bewältigung eines möglichen Interessenkonfliktes innerhalb der EZB zwischen deren geldpolitischen Kompetenzen und den Befugnissen aus der Aufsicht. Hier bedarf es aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft einer klareren Trennung, die sich insbesondere in der organisatorischen und personellen Aufstellung sowie den jeweiligen Befugnissen und Entscheidungsstrukturen innerhalb der EZB niederschlagen muss. Die in der EZB-Verordnung vorgesehene Gremien- und Entscheidungsstruktur trägt dem nur bedingt Rechnung. Am Ende sollte die Letztentscheidung in Aufsichtsfragen allein beim Aufsichtsgremium liegen. Die klare Trennung der geldpolitischen von der aufsichtlichen Funktion der EZB müsste hierfür allerdings im Wege einer Änderung der europäischen Verträge auch primärrechtlich klargestellt werden.

## **3. Verhältnis der EZB zu den nationalen Aufsichtsbehörden und zur EBA**

Besondere Aufmerksamkeit sollte auf die anstehende Konkretisierung der Zusammenarbeit der EZB mit den nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des neuen einheitlichen Aufsichtsmechanismus gerichtet werden. Insbesondere gilt es, unnötige Doppelarbeiten und daraus resultierende Mehrfachbelastungen für die zu beaufsichtigenden Institute zu vermeiden. Dazu bedarf es eindeutigerer Kompetenzabgrenzungen zwischen der EZB, der EBA und den nationalen Aufsichtsbehörden. Hierzu sind aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft verbindliche Festlegungen dazu erforderlich, welche Behörde für welche Aufsichtshandlungen und -entscheidungen zuständig bzw. verantwortlich ist.

Dazu gehören Fragen der Durchführung und Koordinierung von Stresstests ebenso wie die Vermeidung von Doppelmeldungen an die nationale Aufsicht und die EZB. Hier sollte in dem noch zu erstellenden Rahmenwerk der EZB für die Beaufsichtigung von Instituten auf nationaler Ebene bzw. für die Zusammenarbeit mit den Aufsehern auf nationaler Ebene ein klarer Berichtsweg über die nationalen Aufsichtsbehörden zur EZB vorgegeben werden. Ferner sollte klarer und vorhersehbarer festgelegt werden, in welchen Fällen die EZB die Aufsicht über nicht bedeutende Institute im Wege des in der EZB-Verordnung vorgesehenen Selbsteintrittsrechts an sich ziehen kann. Fehlende klare Trennlinien können zu Informationsdefiziten und Kompetenzstreitigkeiten führen und es erschweren, einer Krise vorzubeugen bzw. sie zu bekämpfen.

Von erheblicher Bedeutung ist auch die Trennung zwischen Regelsetzung und Aufsicht innerhalb des SSM. Dabei muss gewährleistet sein, dass die vorgegebene Aufgabenteilung zwischen der EBA als Regel- bzw. Standardsetzer klar abgegrenzt ist von der Aufsichtszuständigkeit der EZB und den damit verbundenen Kompetenzen hinsichtlich allgemeiner Vorgaben im Rahmen der Aufsicht. Insbesondere muss diese Aufgabenteilung auch in der praktischen Umsetzung eingehalten werden.

#### **4. Kosten der Aufsicht**

Die Übertragung der Aufsicht auf die EZB darf nicht zu einer höheren Belastung der Kreditinstitute durch zusätzliche Aufsichtskosten führen. Laut Regierungsentwurf ist zum einen nicht auszuschließen, dass es hierdurch zu einer „Verteuerung der Aufsichtskosten“ kommt. Zum anderen geht der Entwurf davon aus, dass die vorgesehenen Gesetzesänderungen die Wirtschaft nicht mit zusätzlichen Kosten belasten. Diese Schlussfolgerung trifft jedoch nur dann zu, wenn die nicht unmittelbar durch die EZB beaufsichtigten Institute nicht für deren mittelbare Aufsicht zahlen müssten oder die Umlage der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für alle Institute gesenkt werden würde. Der Deutsche Bundestag sollte daher die Bundesregierung auffordern darauf zu achten, dass die neue Aufsichtsstruktur nicht mit einer wesentlichen Steigerung der Aufsichtskosten verbunden ist. Insbesondere hätten wir kein Verständnis für eine Steigerung der personellen Kapazitäten unter Bezugnahme auf die Anforderungen und Rahmenbedingungen des SSM. Gerade bei nicht unmittelbar von der EZB beaufsichtigten Instituten ohne grenzüberschreitende Aktivitäten trifft zudem die Feststellung in der Gesetzesbegründung nicht zu, wonach potenziellen Mehrkosten potenzielle Einsparungen gegenüberstehen, die sich daraus ergeben, dass sie weniger Ansprechpartner bei unterschiedlichen nationalen Aufsichtsbehörden haben.