

Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels

Stellungnahme zum

„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“

Der Gesetzesentwurf dient dazu, den deutschen Vertreter im Rat zu ermächtigen, der SSM-Verordnung in der Fassung vom 16. April 2013 zuzustimmen. Mit der SSM-Verordnung gehen weitgehende Aufsichtsbefugnisse über Banken auf die Europäische Zentralbank (EZB) über. Beurteilungskriterium für den Gesetzesentwurf ist somit der Inhalt der SSM-Verordnung.

Die SSM-Verordnung sieht vor, dass „bedeutende Kreditinstitute“ der teilnehmenden Staaten sowie Kreditinstitute, die durch den ESM oder die EFSF gestützt werden, unmittelbar der Aufsicht durch die EZB unterliegen, wohingegen die übrigen Kreditinstitute in der direkten Aufsicht durch die nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben. Die EZB kann den nationalen Bankenaufsichtsbehörden allgemeine Weisungen erteilen und hat ein Selbsteintrittsrecht, durch das sie die direkte Aufsicht über einzelne Kreditinstitute an sich ziehen kann.

Die Schaffung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass international agierende Banken durch nationale Aufsichtsbehörden nicht ausreichend beaufsichtigt werden können. Auch eine verbesserte Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden in sog. Colleges of Supervisors kann keine einheitlichen Aufsichtsstandards sicherstellen. Ohne einheitliche Aufsichtsstandards besteht aber immer die Gefahr, dass Bankgeschäfte, die von einer nationalen Aufsichtsbehörde als besonders risikoreich eingestuft werden, in den Zuständigkeitsbereich einer anderen nationalen Aufsichtsbehörde, die diesen Geschäften weniger skeptisch gegenübersteht, verlagert werden.

Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist der erste von mehreren Bausteinen zur Schaffung einer Bankenunion. Die anderen Elemente der Bankenunion sind einheitliche Aufsichtsregeln, ein europäischer Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus für Banken sowie ein europäisches Einlagensicherungssystem. Bei der Beurteilung der SSM-Verordnung ist auch der Bezug zu den anderen Elementen der Bankenunion zu berücksichtigen. Die Existenz einer europäischen Bankenaufsicht ist schließlich die Voraussetzung dafür, dass Banken direkte Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM erhalten.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die SSM-Verordnung den geeigneten Rahmen für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht schafft, sind drei Punkte näher zu betrachten:

1. Ist die Europäische Zentralbank die geeignete Institution für die Bankenaufsicht?
2. Sollen alle Kreditinstitute von einer zentralen europäischen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt werden, oder sollen nur bestimmte Institute zentral, andere dagegen weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht werden?
3. Ist die Aufgabenteilung zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden klar und sinnvoll geregelt?

1. Eine effektive Bankenaufsicht ist ohne Beteiligung einer Zentralbank nicht möglich. So kann eine Zentralbank ihre Aufgaben in der Geldpolitik nur dann effektiv wahrnehmen, wenn sie auf die Erkenntnisse, die bei der mikroprudentiellen Aufsicht ermittelt werden, zurückgreifen kann. Zudem kann nur eine Zentralbank die Stabilität des Finanzsystems insgesamt sicherstellen; das heißt, die makroprudenzielle Aufsicht kann in der Regel nicht ohne die Zentralbank ausgeübt werden.

Strittig ist aber, ob der EZB bei der Bankenaufsicht das Letztentscheidungsrecht zugestanden werden soll. Hier sind zwei Aspekte relevant:

a) Ein zentraler Kritikpunkt an der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB sind mögliche Interessenkonflikte zwischen den Aufgaben in der Geldpolitik und den Aufgaben in der Bankenaufsicht.

Hauptaufgabe einer Zentralbank ist die Wahrung der Geldwertstabilität. Dieses Ziel kann mit den Aufgaben einer Bankenaufsicht kollidieren. Da im Zuge der Schieflage einer Bank auch immer die Effektivität der Bankenaufsicht infrage gestellt wird, besteht die Gefahr, dass eine Zentralbank versuchen könnte, Not leidende Banken durch die Gewährung großzügiger Liquiditätsspritzen möglichst unauffällig zu retten. Dies mag kurzfristig gelingen, langfristig werden die Ursachen für die Schwierigkeiten einer Bank dadurch nicht beseitigt, sodass zu befürchten ist, dass die als Liquiditätshilfen ausgereichten Kredite nicht zurückgezahlt werden. Darüber hinaus ist die Liquiditätsversorgung nicht vereinbar mit dem Ziel Geldwertstabilität. (Nebenbei sei bemerkt, dass auch umgekehrt die Möglichkeit besteht, dass eine Zentralbank die Einführung von Finanzprodukten behindert, wenn sie hierdurch ihre Fähigkeit, die Geldpolitik steuern zu können, gefährdet sieht.)

In der SSM-Verordnung wird das Problem einer möglichen Interessenkollision durchaus adressiert. Folgende Governance-Strukturen sind vorgesehen, um Interessenkonflikte zu vermeiden (vgl. Art. 18 ff. SSM-Verordnung):

- Das oberste Entscheidungsgremium der EZB bleibt der EZB-Rat, geldpolitische und aufsichtliche Angelegenheiten müssen aber in getrennten Sitzungen und getrennten Tagesordnungen behandelt werden.
- Innerhalb der EZB wird ein Aufsichtsgremium geschaffen, das dem EZB-Rat vollständige Beschlussentwürfe zur Annahme vorschlägt. Erhebt der EZB-Rat keine Einwände, gilt der Beschlussvorschlag als angenommen. Einwände gegen Beschlussempfehlungen muss der EZB-Rat schriftlich begründen, indem er insbesondere auf geldpolitische Belange verweist. Eine Abänderung der

Beschlussvorlage durch den EZB-Rat ist nicht möglich. Das Aufsichtsgremium setzt sich aus einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter, aus vier Mitgliedern der EZB sowie aus jeweils einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden zusammen.

- Kommt es zu keiner Einigung zwischen Aufsichtsgremium und EZB-Rat, kommt einer Schlichtungsstelle die Aufgabe zu, Meinungsverschiedenheiten beizulegen. Die Schlichtungsstelle besteht aus je einem Mitglied der teilnehmenden Staaten.

Ob diese Vorkehrungen ausreichen, um eine strikte Trennung der Aufgaben in der Geldpolitik von der Bankenaufsicht zu gewährleisten, ist fraglich. Zunächst ist festzustellen, dass es keine vollständige personelle Trennung zwischen beiden Bereichen gibt. Es ist explizit vorgesehen, dass der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums Mitglied des Direktoriums der EZB ist. Darüber hinaus werden vier Mitglieder vom EZB-Rat ernannt. Diese nehmen innerhalb der EZB keine Aufgaben im **direkten** Zusammenhang mit der geldpolitischen Funktion der EZB wahr. Auch die Schlichtungsstelle wird durch Mitglieder besetzt, die entweder Mitglied des EZB-Rats oder des Aufsichtsgremiums sind. Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit gefällt. Unklar bleibt, ob die Entscheidungen der Schlichtungsstelle für den EZB-Rat bindend sind. Falls dies so ist, stellt sich die Frage, ob dies mit der Unabhängigkeit der EZB vereinbar ist. Unklar bleibt somit, ob sich bei Meinungsverschiedenheiten letztendlich die geldpolitische oder die aufsichtliche Seite durchsetzt.

b) Gemäß Art. 139 AEUV ist die EZB bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten unabhängig. Diese Unabhängigkeit erstreckt sich gemäß Art. 16 SSM-Verordnung auch auf ihre Aufgaben in der Bankenaufsicht. Als Bankenaufsicht übt die EZB künftig aber auch hoheitliche Rechte aus. Die Befugnisse der EZB im Rahmen der Bankenaufsicht sind in Artikel 8 ff. der SSM-Verordnung geregelt. Diese Befugnisse umfassen unter anderem:

- Erteilung der Zulassung als Kreditinstitut auf der Basis eines Beschlussentwurfs der nationalen Aufsichtsbehörde.
- Entzug der Zulassung als Kreditinstitut. Die Initiative kann hierbei von der EZB oder der nationalen Aufsichtsbehörde ausgehen. In Fällen eines Konflikts zwischen EZB und nationaler Aufsichtsbehörde hat die EZB das Letztentscheidungsrecht.
- Bewertung des Erwerbs von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten.
- Durchführung von Prüfungen vor Ort
- Verpflichtung der Kreditinstitute, die Vorschriften über Eigenkapital und Liquidität sowie die Großkreditvorschriften einzuhalten;
- Verpflichtung der Kreditinstitute, zusätzliche Eigenmittel einzusetzen und zusätzliche Liquiditätsanforderungen einzuhalten.
- Verpflichtung der Kreditinstitute, das Risikomanagement zu verbessern.

- Verpflichtung der Kreditinstitute, Geschäftsbereiche einzuschränken oder zu begrenzen.
- Eingriff in die variablen Vergütungen.
- Abberufung von Mitgliedern des Leitungsorgans
- Auferlegung zusätzlicher Berichtserstattungs- und Informationspflichten.

Eine unabhängige Ausübung hoheitlicher Rechte unter Befreiung von politischer Kontrolle steht im Widerspruch zum Demokratieprinzip und bedarf einer besonderen Rechtfertigung. Hinzu kommt, dass die Schließung und Abwicklung von Banken fiskalische Wirkungen haben können, die letztlich vom Steuerzahler getragen werden müssen. Dies gilt insbesondere, solange es noch kein europaweit geltendes Bankenrestrukturierungsgesetz gibt.

2. Die SSM-Verordnung sieht vor, dass die EZB unmittelbar die Aufsicht über Institute wahrnimmt, die nicht als weniger bedeutend gelten. Dies sind Institute,

- deren Gesamtwert der Aktiva 30 Mrd. € übersteigt, oder
- bei denen der Gesamtwert der Aktiva mehr als 20% des BIP des jeweiligen Landes ausmacht.
- die von der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde als bedeutend eingestuft werden,
- die eine öffentliche finanzielle Unterstützung durch die EFSF oder die ESM beantragt oder entgegengenommen haben,
- die zu den drei bedeutendsten Instituten des jeweiligen Landes zählen.¹

Alle anderen Institute gelten als weniger bedeutend und verbleiben in der unmittelbaren Aufsicht durch die nationalen Aufsichtsbehörden. Die EZB kann aber nach Konsultation der nationalen Behörden oder auf deren Ersuchen hin die unmittelbare Aufsicht über jedes weniger bedeutende Kreditinstitut an sich ziehen. Weiterhin verbleiben die Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes und der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den nationalen Aufsichtskompetenzen. Auch alle Finanzdienstleistungsinstitute, die keine Kreditinstitute im Sinne der SSM-Verordnung sind, verbleiben in der nationalen Aufsicht. Dies betrifft z.B. Leasing- und Factoringunternehmen.

Im Zuge der Beratungen über die SSM-Verordnung war gefordert worden, dass alle Banken unabhängig von ihrer Größe der unmittelbaren Aufsicht der EZB unterliegen sollen. Damit sollte sichergestellt werden, dass alle Banken einer einheitlichen Bankenaufsicht unterworfen werden. Demgegenüber wurde auch die gegensätzliche Position vertreten, dass nur systemrelevante Kreditinstitute durch die EZB beaufsichtigt

¹ Stand Ende 2011 gab es in Deutschland 38 Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. €. Darin enthalten ist die inzwischen aufgelöste WestLB sowie die Postbank, die mittlerweile eine 100%ige Tochter der Deutschen Bank ist.

werden sollten und kleinere Institute unter der Aufsicht der nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben.

Für eine zentrale Aufsicht aller Banken spricht, dass hierdurch am ehesten die Umsetzung einheitlicher Aufsichtsstandards durchgesetzt werden kann. Damit kann der Regulierungsarbitrage durch Auslagern von Geschäftsaktivitäten in weniger streng regulierte Länder vorgebeugt werden, zudem schaffen einheitliche Aufsichtsstandards gleiche Wettbewerbsbedingungen (level playing field). Für ein Verbleib kleinerer Institute unter der Aufsicht der nationalen Aufsichtsbehörden spricht, dass eine profunde Kenntnis der Besonderheiten des Bankensystems eines jeden Landes für die Beaufsichtigung kleinerer Institute besonders wichtig ist. Diese Kenntnis ist eher bei den nationalen Behörden als bei der EZB vorhanden. Die SSM-Verordnung folgt vom Prinzip her der zweiten Position, d.h. eine zentrale Aufsicht für bedeutende Institute unter Beibehaltung der dezentralen Aufsicht für kleinere Institute, die Regelung stellt aber insofern einen Kompromiss zwischen beiden Positionen dar, als dass die EZB die Kontrolle über kleinere Banken an sich ziehen kann. Diese Möglichkeit ist sinnvoll und notwendig, denn auch durch Schieflagen kleinerer Institute können Bankenkrisen ausgelöst werden, man denke etwa an die Krise der Savings and Loans Associations in den USA in den 80er Jahren oder an die Bankenkrise in Schweden in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts. Insgesamt erscheint die Lösung sinnvoll, die Gefahr, dass es ein Zweiklassensystem der Aufsicht gibt, wird dadurch begrenzt, dass die EBA einheitliche Aufsichtsstandards erlässt, die für alle Banken innerhalb der EU (und damit nicht nur für die Banken der teilnehmenden Länder) gelten. Zudem stellt Art. 5 der SSM-Verordnung klar, dass die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus bilden.

3. Das Modell einer zweigeteilten Aufsicht mit zentralen und dezentralen Elementen und damit einer Vielzahl selbständiger Behörden erfordert einen hohen Abstimmungsaufwand. Zudem muss die Kompetenzverteilung zwischen den Beteiligten klar geregelt werden. Art. 5 der SSM-Verordnung verpflichtet die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden zu einer engen Zusammenarbeit und einem umfassenden Informationsaustausch.

Schließlich ist der Bezug zu den anderen Elementen der Bankenunion zu beachten. Eine wesentliche Aufgabe der EZB als Bankenaufsicht wird es sein, die Einhaltung der bankaufsichtlichen Vorschriften durchzusetzen. Diese Aufgabe wird dadurch erschwert, dass das Ziel eines Single Rule Book mit der Verabschiedung des CRD IV-Pakets nur teilweise erfüllt wird. Es gibt nach wie vor eine Reihe nationaler Wahlrechte, dies betrifft insbesondere die verschiedenen Kapitalpuffer. Die EZB wird somit

künftig mit 17 verschiedenen Aufsichtsrechten zu tun haben, die zwar in weiten Bereichen harmonisiert, aber eben doch nicht vollständig angeglichen sind. Es wird für die EZB eine große Herausforderung sein, unter Anwendung der verschiedenen Aufsichtsregelungen gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Banken zu wahren.

Ziel der Bankenunion ist es, zum einen die enge Verknüpfung von Staatsverschuldung und mangelnder Solidität der Banken des jeweiligen Staates aufzubrechen, zum anderen soll verhindert werden, dass künftig die Staatshaushalte für die Rettung von Banken herangezogen werden. Neben einem Restrukturierungsfonds, aus dem die dafür notwendigen Mittel bestritten werden können und der von Beiträgen der Banken gespeist wird, bedarf es auch eines Regelwerks zur Sanierung und Abwicklung von Banken sowie einer Institution, die dieses Regelwerk durchsetzen kann. Derzeit sind weder das Regelwerk noch die Institution zur Durchführung eines solchen Regelwerks vorhanden. Auch ein Restrukturierungsfonds ist noch nicht aufgebaut worden. Die Mittel für die Rettung von Banken sollen statt dessen aus dem mit Steuermitteln finanzierten ESM kommen, wobei die Existenz einer europäischen Bankenaufsicht die Voraussetzung für die Gewährung direkter Hilfen an Banken ist. Von einigen EU-Mitgliedern ist der Aufbau einer europäischen Bankenaufsicht nicht zuletzt unter diesem Aspekt mit Nachdruck betrieben worden. Hier kommt es zum einen darauf an zu verhindern, dass das Vehikel der Existenz einer Bankenaufsicht dazu benutzt wird, „Altlasten“ auf den ESM abzuwälzen. Zum anderen müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, um nicht lebensfähige Banken abwickeln zu können, ansonsten drohen unkalkulierbare Belastungen für den ESM.