

BaFin | Postfach 12 53 | 53002 Bonn

Vorab per E-Mail

Deutscher Bundestag
Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau MdB Ingrid Arndt-Brauer
Platz der Republik 1
11011 Berlin

01.10.2014

GZ: BA 53-AZB 2000-2014/0001

Ihre Einladung vom 25. September 2014 zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014

Ihr Geschäftszeichen: PA 7-18/2575

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

ich danke Ihnen für die Einladung zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014 und für die Gelegenheit, vorab schriftlich Stellung nehmen zu dürfen.

Gesetzesentwurf der Bundesregierung „BRRD-Umsetzungsgesetz“ (BT-Drucksache 18/2575) und der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates - (BT-Drucksache 18/2626)

Die vom Bundesrat ausgesprochenen Empfehlungen zu Artikel 2 des BRRD-Umsetzungsgesetzes führten im Falle ihrer Umsetzung zu einer erheblichen Veränderung des Status Quo und zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten in der Bankenaufsicht. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 KWG ist die Deutsche Bundesbank (im Folgenden: Bundesbank) für die laufende Überwachung der Institute zuständig, während der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (im Folgenden: Bundesanstalt) die umfassende Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz (KWG) und den weiteren einschlägigen nationalen und europäischen Vorschriften obliegt. Die bisherige Form der Zusammenarbeit zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt hat sich nach übereinstimmender Auffassung beider Häuser bewährt. Auch die Bundesregierung hat dies in ihrem Koalitionsvertrag (Seite 45 f.) hervorgehoben und stellt darin außerdem fest, dass die bestehende nationale Aufsichtsstruktur ein „un-

**Präsidentin
Dr. Elke König**

Postanschrift:
Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht
Graurheindorfer Str. 108
53117 Bonn | Germany

Kontakt:

Fon +49 (0)2 28 41 08-0
Fax +49 (0)2 28 41 08-1550

Zentrale:
Fon +49 (0)2 28 41 08-0

Seite 2 | 6

verzichtbarer Bestandteil im Konzept der neuen europäischen Aufsichtsstruktur“ sei.

Die Einführung des Single Supervisory Mechanism (SSM) und die Übertragung der Aufsicht über die signifikanten Institute auf die Europäische Zentralbank (EZB) begründen keine Notwendigkeit, die bestehende Aufgabenverteilung zwischen Bundesbank und Bundesanstalt in Zweifel zu ziehen. Sowohl in Bezug auf die Aufsicht über die signifikanten Institute als auch über die weniger signifikanten Institute werden die Bundesbank und die Bundesanstalt ihre bewährte Zusammenarbeit auch zukünftig auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen fortsetzen können. Hierzu bedarf es weder der Ersetzung des Begriffes „Stelle“ durch „Behörde“ in § 6 Abs. 1 Satz 3 KWG noch der vorgeschlagenen Klarstellung in § 7 Abs. 1a Satz 1 KWG, wonach die Bundesbank die EZB im Wege der laufenden Überwachung der Institute unmittelbar und ohne vorherige Einbindung der Bundesanstalt unterstützen darf.

Mit der Einführung des SSM wurde in der EZB das Supervisory Board als das höchste mit Bankaufsehern besetzte Entscheidungsgremium eingerichtet. Die stimmberechtigte deutsche Vertreterin in diesem Gremium ist die Präsidentin der Bundesanstalt, Frau Dr. Elke König. Neben der Vertreterin der Bundesanstalt nimmt auch ein Vorstandsmitglied der Bundesbank, Herr Dr. Andreas Dombret, auf Grundlage von Artikel 26 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-Verordnung) regelmäßig an den Sitzungen des Supervisory Board teil. Im Vorfeld der Entscheidungen dieses Gremiums erfolgt stets eine enge Abstimmung zwischen der Bundesanstalt und der Bundesbank. Das Letztentscheidungsrecht liegt, entsprechend den geltenden nationalen Regelungen, jedoch bei der Bundesanstalt. Folglich ist ausschließlich die Bundesanstalt von der Bundesregierung als national zuständige Behörde (National Competent Authority, NCA) gegenüber der EZB benannt und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet worden. Die Bundesbank ist im Rahmen des SSM hingegen die nationale Notenbank (National Central Bank, NCB). Diese ist zwar auf nationaler Ebene, nicht jedoch unmittelbar gegenüber der EZB mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht betraut. Dementsprechend regelt Artikel 2 Abs. 9 der SSM-Rahmenverordnung vom 16.04.2014 (EZB/2014/17), dass die NCB die ihr nach nationalem Recht obliegenden Aufgaben auch im Rahmen des SSM weiterhin ausübt.

Für die Beibehaltung des Status Quo und damit einer klaren Aufgabenteilung sowohl auf nationaler Ebene als auch gegenüber der EZB sprechen folgende Gründe:

a. Die Bundesanstalt ist die national zuständige Behörde und verfügt über das Stimmrecht im Supervisory Board

Wie bereits ausgeführt, hat die Bundesregierung die Bundesanstalt auf Grundlage der nationalen Kompetenzverteilung gegenüber der EZB als national zuständige Behörde (NCA) benannt. Infolgedessen liegt das Stimmrecht im höchsten mit Bankaufsehern besetzten Entscheidungsgremium der EZB, dem Supervisory Board, bei der Vertreterin der Bundesanstalt.

b. Ein eigenes und unabhängiges Bewertungsrecht der Bundesbank gegenüber der EZB hebt bestehende nationale Regelungen aus und steht im Widerspruch zur klaren Kompetenzverteilung im Supervisory Board

Für die nationale Bankenaufsicht sieht § 7 Abs. 2 KWG in den Sätzen 4 und 5 vor, dass aufsichtliche Maßnahmen durch die Bundesanstalt getroffen werden, welche dabei die Prüfungsfeststellungen und Bewertungen der Bundesbank berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat damit die Kompetenz für die abschließende Bewertung aufsichtlicher Sachverhalte eindeutig der Bundesanstalt zugewiesen. Bei einer Umsetzung der Empfehlung des Bundesrates würde der Gesetzgeber jedenfalls in Bezug auf die Aufsicht über signifikante Institute im Rahmen des SSM von dieser Grundsatzenscheidung abweichen und der Bundesbank ein eigenes und unabhängiges Bewertungsrecht gegenüber der EZB einräumen. Die Bundesanstalt hätte demgegenüber, obwohl sie im Supervisory Board allein stimmberechtigt ist, im Zweifel kaum noch Möglichkeiten einen maßgeblichen Einfluss auf die Beurteilung aufsichtlicher Sachverhalte zu signifikanten deutschen Instituten durch die EZB zu nehmen, bevor diese dem Supervisory Board zur Entscheidung vorgelegt werden. Im Ernstfall rief ein derartiger Bruch in der bewährten Kompetenzverteilung die Gefahr eines offenen Dissenses zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt innerhalb eines international besetzten Entscheidungsgremiums hervor. Zudem böte die deutsche Aufsicht der EZB dadurch die Möglichkeit, nach Belieben auf den einen oder anderen Gesprächspartner auf nationaler Ebene zuzugehen, was erfahrungsgemäß strategische Nachteile mit sich bringt.

c. „Letztentscheidungsrecht“ des EZB-Rates über bankaufsichtliche Fragestellungen

Zwar ist das offizielle Letztentscheidungsgremium der EZB der sich aus den Gouverneuren der Notenbanken zusammensetzende EZB-Rat, der auch über bankaufsichtliche Themen entscheidet.



Allerdings ist allein angesichts der Masse der zu erwartenden aufsichtlichen Entscheidungen (die EZB rechnet derzeit mit ca. 2.000 Entscheidungen pro Jahr) davon auszugehen, dass das Gros der Entscheidungen de facto in dem mit Bankaufsehern besetzten Supervisory Board getroffen wird, während sich der EZB-Rat lediglich in Einzelfällen vertieft inhaltlich mit den Entscheidungsvorschlägen des Supervisory Board auseinandersetzen wird. Nicht zuletzt aus diesem Grund erfolgt der Großteil der Entscheidungen im sogenannten Non Objection-Verfahren, bei dem ein Entscheidungsvorschlag des Supervisory Board als vom EZB-Rat angenommen gilt, wenn dieser nicht innerhalb einer bestimmten Frist widerspricht. Dieses Verfahren ist der komplexen Governance-Struktur der EZB geschuldet mit dem Ziel, Geldpolitik und Aufsicht unter den bestehenden Gegebenheiten so gut wie möglich zu trennen. Im Ergebnis führt das dazu, dass der EZB-Rat sich eine inhaltliche Auseinandersetzung mit aufsichtlichen Entscheidungen zwar grundsätzlich vorbehält, sie aber tatsächlich nur in Ausnahmefällen wird vornehmen können.

d. Die Bundesbank nimmt keine Aufgaben der klassischen Eingriffsverwaltung wahr

Ähnliche Governance-Fragen wie in der EZB stellten sich bei Umsetzung der vom Bundesrat ausgesprochenen Empfehlungen auch in der Bundesbank. Die Bundesbank nimmt als unabhängige Zentralbank und integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken anders als die Bundesanstalt als Ordnungsbehörde bislang keine Aufgaben der klassischen Eingriffsverwaltung wahr. Würde man ihr eine entsprechende Behördenfunktion übertragen, müsste sie in Anbetracht ihrer Unabhängigkeit als Zentralbank zunächst eine klare organisatorische Trennung zwischen Zentralbank- und Behördenfunktionen vornehmen, die jedoch weder im Bundesbankgesetz noch faktisch in hinreichendem Maße vorgesehen ist.

e. Die Bundesbank ist gegenüber der Bundesregierung weisungsunabhängig

Die Bundesbank ist als unabhängige Zentralbank gegenüber der Bundesregierung weisungsunabhängig (vgl. § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank). Demgegenüber unterliegt die Bundesanstalt der Fach- und Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Die Bundesanstalt ist nach den geltenden Grundsätzen über die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber dem BMF berichtspflichtig und weisungsgebunden. Dadurch

sind die laufende Unterrichtung und ein im Einzelfall für notwendig erachteter Einfluss der Bundesregierung sichergestellt.

f. Die Bundesbank unterliegt nur einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle

Im Gegensatz zur Bundesanstalt unterliegt die Bundesbank aufgrund ihrer in Artikel 88 Grundgesetz verankerten Sonderstellung nur einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle.

g. Auch im Vergleich zu anderen Ländern erscheint eine Umsetzungen der Empfehlungen des Bundesrates nicht erforderlich

Neben Deutschland ist u.a. auch in Österreich die Bankenaufsicht zwischen der Finanzmarktaufsicht (FMA) und der Österreichischen Nationalbank (ÖNB) aufgeteilt. Die Kompetenzverteilung entspricht im Wesentlichen derjenigen, wie sie zwischen der Bundesanstalt und der Bundesbank besteht. Auch dort haben sich die bestehenden Strukturen im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtssystems bewährt. Für eine entsprechende Ausweitung der Befugnisse der ÖNB gegenüber der EZB wird daher kein Anlass gesehen.

Neben den oben genannten Argumenten sprechen ferner ganz praktische Gründe für die Beibehaltung des Status Quo. So könnte sich die EZB bei Umsetzung der Vorschläge des Bundesrates nach Belieben einen nationalen Gesprächspartner in bankaufsichtlichen Fragestellungen aussuchen, was grundsätzlich den Abstimmungsprozess zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt erschwerte und die Gefahr hervorriefe, dass unterschiedliche Positionierungen zu aufsichtlichen Themen ausgenutzt oder Bundesbank und BaFin gegeneinander ausgespielt würden.

Im Übrigen ist, worauf auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Vorschlägen des Bundesrates (Ds. 18/2626) hinweist, die aktuelle Fassung des § 6 Abs. 1 Satz 3 KWG erst zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Noch im Rahmen der Diskussion über den Regierungsentwurf zum CRD IV-Umsetzungsgesetz und in Kenntnis der SSM-Verordnung hat die Bundesbank die jetzige Regelung in ihrer Stellungnahme anlässlich der Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages im Mai 2013 ausdrücklich begrüßt.

In Anbetracht der oben genannten Gründe und unter Berücksichtigung dessen, dass die Benennung der Bundesbank als Behörde die zeitgleiche Änderung zahlreicher Gesetze bedürfte, besteht aus Sicht der Bundesanstalt kein Anlass, die Empfehlung des Bundesrates im laufenden Ge-

Seite 6 | 6

setzungsverfahren umzusetzen. Vielmehr sollte die anerkanntermaßen bewährte gesetzliche Aufgabenverteilung zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus gelebt werden. Nach einer hinreichenden Evaluierungsphase böte sich auch zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit, aufbauend auf validen Erfahrungen und Erkenntnissen eventuell erforderliche gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. In der aktuellen Situation ist es aus Sicht der Bundesanstalt primär erforderlich, sich im Rahmen der eingespielten Strukturen den enormen Herausforderungen, die mit dem offiziellen Übergang der Aufsichtsaufgaben auf die EZB am 4. November 2014 sowohl auf die beteiligten Aufsichtsbehörden als auch auf die beaufsichtigten Institute zukommen werden, zu widmen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Elke König