

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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 17/13829 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates 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 (Zustimmungsgesetz zur SSM-Verordnung) wie folgt:

Zu den Nummern 1 bis 4 (Allgemeines)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus als Bestandteil einer Bankenunion Ansteckungsrisiken entgegenwirken kann, die durch Schief lagen in den nationalen Finanzsystemen entstehen. Sie hält es ebenfalls für begrüßenswert, dass durch den einheitlichen Aufsichtsmechanismus ein europaweit einheitlicher, hoher Aufsichtsstandard sichergestellt wird, der übermäßige Risiken konsequent begrenzen, in den nationalen Bankensystemen bestehende Risiken offenlegen und damit eine mögliche Beschönigung bzw. Verschleppung von Problemen in den einzelnen Mitgliedstaaten verhindern soll.

Bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene hat sich die Bundesregierung insbesondere dafür eingesetzt, dass regional tätige kleine und mittlere Kreditinstitute grundsätzlich nicht der direkten Aufsicht durch die EZB unterliegen. Wie der Bundesrat zutreffend ausführt, ist es gelungen, die bewährte dezentrale Struktur der Bankenaufsicht in Deutschland in Bezug auf diese Institute zu erhalten.

Zu Nummer 5 (Trennung von Geldpolitik und Aufsicht bei der EZB, Vermeidung von Interessenkonflikten)

Die Bundesregierung vermag sich dem Vorschlag des Bundesrates, die Übertragung der einheitlichen Aufsicht auf die EZB lediglich als Zwischenlösung zu sehen, nicht anzuschließen.

Die nur zeitweise Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht an die EZB ist nicht geeignet, Vertrauen herzustellen. Der Entwurf für eine Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung) sieht in seiner Fassung vom 16. April 2013 im derzeitigen System eine klare Trennung zwischen Aufsicht und Geldpolitik vor:

- Die EZB nimmt ihre Aufsichtsaufgaben getrennt von der Geldpolitik wahr und hat beide Bereiche organisatorisch und personell strikt zu trennen.
- Bei der EZB wird ein Aufsichtsgremium eingerichtet, das die Aufsichtsentscheidungen vorbehaltlich eines Einspruchs des EZB-Rats inhaltlich treffen soll.
- Der EZB-Rat hat seine geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen getrennt wahrzunehmen, dazu gehört eine Trennung der Sitzungen und Tagesordnungen.
- Bei der EZB wird zudem eine Schlichtungsstelle eingerichtet, die im Falle eines Einspruchs des EZB-Rats gegenüber einem Entscheidungsvorschlag des Aufsichtsgremiums die Meinungsverschiedenheiten beilegt.

Erwägungsgrund 45a des Entwurfs für eine SSM-Verordnung in der Fassung vom 16. April 2013 verweist auf eine Mitteilung der EU-Kommission, nach der eine Vertragsänderung möglich wäre, die neben einer weitergehenden Trennung von Geldpolitik und Aufsicht bei der EZB auch eine weitergehende Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der EZB ermöglichen könnte.

Beim Rat der Finanzminister vom 12./13. April 2013 haben sich die Finanzminister auf eine von Deutschland initiierte Erklärung geeinigt, die die Bereitschaft der Mitgliedstaaten bekräftigt, an einem Vorschlag für eine solche Vertragsänderung zu arbeiten.

Zu Nummer 6 (Demokratische Legitimation/Rechenschaftspflicht der europäischen Bankenaufsicht)

Die Bundesregierung hat sich bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene stets für eine starke demokratische Legitimation der Aufsichtsfunktion der EZB eingesetzt. Sie ist der Auffassung, dass die in Artikel 17 und 17aa des Vorschlags für eine SSM-Verordnung in der Fassung vom 16. April 2013 verankerten, umfassenden Rechenschaftspflichten der EZB hierfür eine gute Basis bilden.

Die Bundesregierung vermag sich dem Vorschlag des Bundesrates, die europäische Bankenaufsichtsbehörde einer Rechts- und Fachaufsicht nach deutschem Rechtsverständnis durch den Rat zu unterstellen, nicht anzuschließen. Die deutsche Rechts- und Fachaufsicht lässt sich in den europäischen Strukturen nicht einfach reproduzieren. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Bankenaufsicht sich an europäischen Interessen orientiert und verhindert, dass einzelne Mitgliedstaaten im Bereich der Bankenaufsicht verstärkt nationale und sachfremde Interessen durchzusetzen versuchen.

Zu Nummer 7 (Schaffung einer Bankenunion: Ergänzung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch einen einheitlichen Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus)

Die Bundesregierung befürwortet die schnelle Einrichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Zentrale Voraussetzung hierfür ist die Verabschiedung der Bankenabwicklungsrichtlinie, aber auch der Einlagensicherungsrichtlinie.

Mit Blick auf den Abwicklungsmechanismus erscheint es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, zunächst auf der Basis der existierenden Verträge einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus zu schaffen, der ein Netzwerk nationaler Abwicklungsbehörden mit einem zentralen Abwicklungsgremium (single resolution board) umfasst, das eine enge und effiziente Koordinierung dieser nationalen Behörden sicherstellt. Es sollte zudem privat finanzierte nationale Letztsicherungsvorkehrungen geben, dies bedeutet ein Netzwerk nationaler Restrukturierungsfonds, die über ex ante und, bei Bedarf, über ex post zu entrichtende Beiträge des Finanzsektors finanziert werden. Die Bundesregierung wird sich bei den Verhandlungen dafür einsetzen, dass es innerhalb des Netzwerks nationaler Restrukturierungsfonds zu keinen Doppelbelastungen kommt. Die Bundesregierung teilt die Ansicht, dass für den Mechanismus neben der Bilanzsumme weitere Kriterien beachtet werden müssen.

Zu Nummer 8 (Gewährleistung einer angemessenen Haftungsreihenfolge durch den Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass es im Rahmen eines Abwicklungsmechanismus einer angemessenen Haftungskaskade bedarf und setzt sich bereits heute in den Verhandlungen auf europäischer Ebene hierfür ein. Wie der Bundesrat verfolgt die Bundesregierung dabei das Ziel, dass auf den nationalen oder europäischen Steuerzahler künftig allenfalls als Ultima Ratio zurückgegriffen werden darf. Vorrangig müssen Eigentümer und Gläubiger von Banken haften.

Zu Nummer 9 (Errichtung eines europäischen Abwicklungsfonds)

Die Bundesregierung befürwortet zwar die Errichtung von Abwicklungsfonds in Europa. Statt eines zentralen europäischen Abwicklungsfonds sollte aus ihrer Sicht jedoch ein Netzwerk nationaler Fonds aufgebaut werden. Dabei sollte die Finanzierung auf der nationalen Ebene verbleiben. So können negative Anreizwirkungen am besten vermieden werden. Auch wenn die Aufsicht über die Banken schrittweise auf die europäische Ebene verlagert wird, hat die nationale Wirtschaftspolitik weiterhin Einfluss auf die Entwicklung der Bankbilanzen und den Aufbau von Risiken. Wenn die Kosten etwaiger Bankenschieflagen, die aus einer nationalen Wirtschaftspolitik folgen, von der Eurozone getragen würden, die Vorteile aber national bleiben, würde dies ein erhebliches Moral-Hazard-Risiko für die nationale Wirtschaftspolitik schaffen. Eine Einbindung des Mitgliedstaates in die Haftung muss deshalb gewährleistet bleiben. Ein Netzwerk nationaler Abwicklungsfonds, durch Bankengebühren finanziert, wäre daher eine geeignete Lösung.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass diese Fonds grundsätzlich ex ante finanziert werden sollten.

Zu Nummer 10 (Zeitgleiche Bereitstellung des gesamten für die Schaffung einer Bankenunion erforderlichen Instrumentariums)

Auch die Bundesregierung befürwortet die rasche Schaffung einer Bankenunion einschließlich Abwicklungsmechanismus. Bei der Errichtung der Bankenunion muss allerdings Qualität vor Schnelligkeit gehen. Die Einhaltung der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates festgelegten Reihenfolge ist sinnvoll.