

Gemeinsames Positionspapier zu einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Kreditinstitute im Sinne der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012

I. Vorbemerkungen

Im Rahmen der Sitzung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 2012 haben die Mitglieder der Euro-Zone die EU-Kommission in einer gesonderten Gipfelerklärung ersucht, Vorschläge für einen einheitlichen „Aufsichtsmechanismus“ für europäische Banken unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank (EZB) vorzulegen. Eine einheitliche Beaufsichtigung wird als Voraussetzung dafür gesehen, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) Banken auch direkt rekapitalisieren kann. Die EU-Kommission wird ihre Vorschläge im September d. J. vorlegen.

Die Motivation des Aufsichtsmechanismus ist insoweit nachvollziehbar, als eine weiter gehendere Beaufsichtigung und Kontrolle von Banken sichergestellt werden soll, die durch den ESM rekapitalisiert werden. Die Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln rechtfertigt eine gemeinschaftliche Kontrolle und ggf. besondere Auflagen. Der derzeit aufgebaute Zeitdruck ist jedoch nicht zielführend. Die Qualität der Finanzaufsicht ist ein wichtiger Standortfaktor. Die genaue Ausgestaltung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus sollte insoweit wohl bedacht werden. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass wichtige Voraussetzungen für einen einheitlichen und effektiven Aufsichtsmechanismus fehlen. Ein einheitliches Verwaltungshandeln erfordert insbesondere ein europäisches Verwaltungsrecht. Festzustellen bleibt auch, dass ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken keine Lösung für die europäische Staatsschuldenkrise bieten kann.

Bei der Errichtung eines europäischen Bankaufsichtsmechanismus sollten in jedem Fall unklare oder sich überlappende Kompetenzen verschiedener Aufsichtsinstitutionen vermieden werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die bestehende European Banking Authority (EBA) sowie im Verhältnis zu nationalen Behörden.

Aus unserer Sicht verdienen insbesondere die nachfolgenden, unter II. dargestellten Einzelfragen eine vertiefte Auseinandersetzung. Darüber hinaus werden neben dem einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus auf europäischer Ebene auch die Themen "einheitliches Einlagensicherungssystem" sowie "einheitliches Krisenmanagement" diskutiert (vgl. unsere grundsätzliche Position hierzu unter III. und IV.).

II. Einzelfragen

Welche Institute sollten in den Anwendungsbereich der Beaufsichtigung fallen?

Ein einheitlicher europäischer Aufsichtsmechanismus sollte dem Subsidiaritätsprinzip folgend auf den nationalen Institutionen zur Bankenaufsicht aufbauen. Die laufende Beaufsichtigung aller Institute sollte weiterhin in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden fallen.

Neben den in der Gipfelerklärung genannten Instituten, die durch den ESM rekapitalisiert werden, sollten lediglich noch die größten systemrelevanten Institute Europas dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterliegen, deren Ausfall aufgrund der Größe, Komplexität oder Vernetzung einen schwerwiegenden adversen Effekt auf die europäische Finanzstabilität oder Wirtschaft hätte. Rein national oder regional tätige Institute und Institute, die auf Grund öf-

fentlicher Garantien nicht in eine Schieflage geraten oder ausfallen können, sollten vom Anwendungsbereich generell ausgenommen bleiben.

Welcher Rechtsraum sollte in den Aufsichtsmechanismus einbezogen werden?

Ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus sollte idealerweise alle Mitgliedstaaten der EU erfassen, nicht nur die Staaten der Euro-Zone. Die erwünschte stabilisierende Wirkung könnte kaum erreicht werden, wenn z. B. die „Londoner City“ mit ihren weltweit vernetzten Banken nicht einbezogen würde. Unterschiedliche bankaufsichtliche Anforderungen in der EU verzerren zudem für grenzüberschreitend tätige Institute den Wettbewerb zwischen den Bankplätzen. Es sollte zumindest die Möglichkeit einer freiwilligen Unterwerfung der Nicht-Euro-Staaten unter den einheitlichen Aufsichtsmechanismus ermöglicht werden (sog. „opt in“).

Wo sollte der Aufsichtsmechanismus organisatorisch angesiedelt werden?

Laut der Gipfelerklärung der Mitglieder der Euro-Zone soll der einheitliche Aufsichtsmechanismus unter Einbeziehung der EZB erfolgen. Wir halten eine Ansiedlung des Aufsichtsmechanismus bei der EZB ebenfalls für eine naheliegende Option.

Für die Einbeziehung der EZB sprechen insbesondere deren Expertise, Renommee und Nähe zur kreditwirtschaftlichen Fragestellungen. Auch böte diese Lösung die Möglichkeit einer engen Verzahnung von mikro- und makroprudenzieller Aufsicht des bei der EZB angesiedelten Systemic Risk Board. Sichergestellt werden muss aber, dass keine Ziel- oder Interessenkonflikte mit anderen Aufgaben der EZB, insbesondere der Geldpolitik bzw. der Sicherstellung der Preisstabilität und der dafür geltenden Unabhängigkeit, entstehen.

Es gilt auch noch zu klären, wie die EZB im Bereich der Allfinanzaufsicht agieren will, da ihre Expertise vor allem im Bankenbereich, nicht in der Versicherungs- oder in der Wertpapieraufsicht besteht. Insgesamt ist auch eine intensive Diskussion über das künftige Verhältnis von Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht auf europäischer Ebene erforderlich. Auf nationaler Ebene wurde in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten eine Allfinanzaufsicht geschaffen, um der bestehenden engen Vernetzung insbesondere zwischen dem reinen Bank- und dem Wertpapiergeschäft Rechnung zu tragen. Die Einführung einer reinen *Bankenaufsicht* auf europäischer Ebene könnte den damit einhergehenden Gewinn an Synergien und Effizienz wieder aufheben.

Eine bei der EZB angesiedelte Aufsichtsinstanz darf zudem nicht unabhängig agieren. Es muss eine Kontrolle durch das Europäische Parlament oder den Europäischen Rat erfolgen. Zudem müssten Aufsichtsentscheidungen justizierbar sein.

Sollte das EU-Parlament in eine Entscheidung über den Aufsichtsmechanismus einbezogen werden?

Das EU-Parlament sollte in jedem Fall in die Entscheidung über den zu errichtenden Aufsichtsmechanismus einbezogen werden. Ungeachtet unserer Bedenken im Hinblick auf die Belastbarkeit der in der Gipfelerklärung angeführten Rechtsgrundlage halten wir die Errichtung eines einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus für einen Vorgang, der der Zustimmung eines unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgans bedarf. Eine Entscheidung allein auf Ratsebene ist nicht ausreichend und würde die Frage von Demokratiedefiziten innerhalb der Europäischen Union aufwerfen.

Wie könnte ein Zusammengreifen zwischen nationaler Aufsicht und dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus der Euro-Zone ausgestaltet werden?

Für die laufende Beaufsichtigung aller Institute sollten weiterhin ausschließlich die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig sein. Nur auf nationaler oder regionaler Ebene tätige Institute sollten ausschließlich national beaufsichtigt werden.

Im Hinblick auf die Institute, die in den Anwendungsbereich des einheitlichen Aufsichtsmechanismus fallen, könnten der Aufsichtsinstanz Informationsrechte eingeräumt werden. Für diese Institute sollte es zudem einen regelmäßigen und engen Austausch zwischen einheitlichem Aufsichtsmechanismus und nationaler Aufsicht, insbesondere über die jeweilige Risikosituation des betreffenden Instituts, geben.

Sollen im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus unmittelbare Eingriffs- und Durchgriffsrechte gegenüber Instituten bestehen?

Eingriffs- und Durchgriffsrechte des einheitlichen Aufsichtsmechanismus sollten allenfalls subsidiär neben die Befugnisse der nationalen Aufsicht treten. Lediglich bei drohender oder festgestellter Schieflage einer Bank und nachgewiesener Untätigkeit der nationalen Aufsichtsbehörde sollten dem Aufsichtsmechanismus Eingriffs- und Durchgriffsrechte zustehen, etwa in Form von Sonderprüfungsrechten oder Weisungskompetenzen.

Muss ein Einfluss der Hauptgeberländer auf den einheitlichen Aufsichtsmechanismus bestehen?

Hauptgeberländern des ESM muss bei einem bei der EZB angesiedelten Aufsichtsmechanismus eine besondere Rolle zukommen. Ein System, bei dem die Hauptgeberländer des ESM in eine Minderheitenposition gegenüber Ländern gerieten, die sich Mittel aus dem ESM für eine Rekapitalisierung ihrer Banken erhoffen, wäre instabil.

III. Einheitliche europäische Einlagensicherung

Wir lehnen eine einheitliche europäische Einlagensicherung im Interesse der deutschen Sparer strikt ab. Sie würde das hiesige vorhandene Schutzniveau deutlich unterschreiten und durch die Vielzahl von Zugriffsmöglichkeiten eine geringere Glaubhaftigkeit aufweisen. Deutsche Banken und Sparkassen und nicht zuletzt der deutsche Sparer dürfen nicht zur Rettung anderer europäischer Kreditinstitute herangezogen werden. Die Einlagen- bzw. die Institutssicherung kann daher nur auf nationaler Ebene angesiedelt sein. Unseres Erachtens ist eine zügige Verabschiedung der schon intensiv zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament abgestimmten EU-Einlagensicherungsrichtlinie anzustreben, mit der europaweit einheitliche Standards gesetzt werden.

IV. Einheitliches Europäisches Krisenmanagement

Wir begrüßen grundsätzlich den von der EU-Kommission vorgestellten Entwurf einer Richtlinie eines Rahmenwerks zur Wiederherstellung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen. Um künftige Krisen weniger wahrscheinlich zu machen, müssen glaubwürdige Optionen geschaffen werden, dass krisenbetroffene Institute aus dem Markt ausscheiden können. Die effektive Anwendung der hierfür vorgesehenen Abwicklungsinstrumente und -befugnisse soll durch die Finanzierung über nationale Abwicklungsfonds sichergestellt werden. In Deutschland gibt es mit dem im Jahr 2010 eingerichteten Fonds, in den jährlich die Bankenabgabe gemäß Restrukturierungsgesetz eingezahlt wird, bereits ein adäquates Instrument, das als mustergültig gelten kann. Die anderen EU-Mitgliedsstaaten sind jetzt aufgefordert, ähnliche Systeme zu etablieren. Keinesfalls darf es im Krisenfall zu einem Zugriff auf die Fonds anderer Mitgliedstaaten kommen.