

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Am 29. Juni 2012 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone für die zeitnahe Errichtung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Banken unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank (EZB) ausgesprochen. Die EU-Kommission hat am 12. September 2012 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank („SSM-Verordnung“) vorgelegt. Der Rat der EZB hat dazu am 27. November 2012 eine Stellungnahme abgegeben. Eine Einigung im Rat erfolgte am 13. Dezember 2012. Im Zusammenhang mit den Trilog-Verhandlungen zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der SSM-Verordnung hat das Europäische Parlament Änderungswünsche geäußert, die in einem geänderten Verordnungsentwurf berücksichtigt wurden. Die nach Artikel 127 Absatz 6 AEUV vor einer Verabschiedung im Rat erforderliche formelle Stellungnahme des Europäischen Parlamentes steht noch aus. In der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 18. April 2013 wurde festgestellt, dass mit dieser Textfassung die inhaltlichen Voraussetzungen für eine formelle Verabschiedung der Verordnung vorliegen.

Ziel des einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist die Durchsetzung einheitlicher Aufsichtsstandards in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Durch den Vorschlag für die SSM-Verordnung sollen besondere Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht, die bislang auf nationaler Ebene wahrgenommen werden, auf die EZB verlagert werden. Der Gesetzgeber nimmt seine Integrationsverantwortung durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz wahr. Die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum Vorschlag für die SSM-Verordnung wird erst nach Inkrafttreten eines auf der Grundlage von Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz erlassenen Gesetzes erfolgen.

B. Lösung

Durch das Gesetz werden von deutscher Seite die Voraussetzungen geschaffen für eine förmliche Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung) in der Fassung vom 16. April 2013 (Ratsdokument 7776/1/13 REV 1).

C. Alternativen

Keine

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Aufsichtstätigkeit bei der EZB soll nach Artikel 24 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung durch Abgaben finanziert werden, die durch die beaufsichtigten Kreditinstitute zu zahlen sind. Für den Haushalt ergeben sich daher keine Belastungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Eine Folgenabschätzung war der EU-Kommission innerhalb des von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf ihrem Gipfel vom 29. Juni 2012 gesteckten Zeitplans nicht möglich.

Die Aufsichtstätigkeit bei der EZB soll nach Artikel 24 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung durch Abgaben finanziert werden, die durch die beaufsichtigten Kreditinstitute zu zahlen sind. Es ist nicht auszuschließen, dass es dadurch zu einer Verteuerung der Aufsichtskosten kommt.

Diesen potentiellen Mehrkosten stehen für grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute potentielle Einsparungen gegenüber, die sich daraus ergeben, dass sie weniger Ansprechpartner bei unterschiedlichen nationalen Aufsichtsbehörden haben.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch den Vorschlag für eine SSM-Verordnung werden der EZB weit reichende Informationsrechte eingeräumt (insbesondere Artikel 9 bis 11 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Derzeit ist nicht absehbar, wie die EZB diese umsetzen wird, so dass die hieraus gegebenenfalls entstehenden Kosten nicht beziffert werden können.

Es ist zudem nicht auszuschließen, dass den Kreditinstituten bislang gegenüber den nationalen Bankenaufsichtsbehörden obliegende Informationspflichten in Informationspflichten der Kreditinstitute gegenüber der EZB geändert werden (vgl. insbesondere Artikel 5 und 13b des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Ob und inwieweit eine Änderung der Informationspflichten erfolgt, ist derzeit noch nicht absehbar, so dass die aus einer etwaigen Änderung des Adressaten gegebenenfalls entstehenden Kosten nicht beziffert werden können.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die genauen Modalitäten der Zusammenarbeit von EZB und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus stehen noch nicht fest. Eine Aussage zum Erfüllungsaufwand bei der BaFin ist daher derzeit nicht möglich.

F. Weitere Kosten

Der Vorschlag für eine SSM-Verordnung verursacht keine weiteren Kosten.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Der deutsche Vertreter im Rat darf dem Vorschlag vom 12. September 2012 für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank in der Fassung vom 16. April 2013 zustimmen. Dies gilt auch für eine gegebenenfalls sprachbereinigte Fassung. Der Vorschlag wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Durch das Gesetz sollen von deutscher Seite die Voraussetzungen für eine förmliche Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung) in der Fassung vom 16. April 2013 (Ratsdokument 7776/1/13 REV 1) geschaffen werden.

Die Rechtsgrundlage der SSM-Verordnung ist Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieser sieht vor, dass der Rat einstimmig durch Verordnung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank (EZB) besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen kann.

Die Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht werden bislang auf nationaler Ebene wahrgenommen und sollen nun teilweise auf die EZB übertragen werden. Die vorgesehene Verlagerung besonderer Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht auf die europäische Ebene betrifft Befugnisse, die in Deutschland bislang verantwortlich von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wahrgenommen werden. Zu den vollständig oder teilweise auf die EZB übertragenen Befugnissen zählen etwa die Gewährleistung der Einhaltung von Kapital-, Liquiditäts- und Governance-Anforderungen. In dieser besonderen Konstellation der vorgesehenen Zuständigkeitsveränderung auf Basis von Artikel 127 Absatz 6 AEUV nimmt der Gesetzgeber seine Integrationsverantwortung, die durch die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgericht konkretisiert wurde, durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz wahr.

Der deutsche Vertreter im Rat wird die förmliche Zustimmung zum Vorschlag für die SSM-Verordnung für die Bundesrepublik Deutschland erst nach Inkrafttreten eines auf der Grundlage von Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz erlassenen Gesetzes erklären.

II. Wesentlicher Inhalt des Beschlussvorschlages

Der vorliegende Vorschlag für eine SSM-Verordnung sieht vor, dass besondere, in Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung genannte Aufgaben im Bereich der Aufsicht über Kreditinstitute – insbesondere die Aufsicht über die Einhaltung der Kapital-, und Liquiditäts- und Governance-Anforderungen – auf die EZB übertragen werden.

Dabei konzentriert sich die direkte Aufsicht der EZB nach Artikel 5 Absatz 3 und 4 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung auf „bedeutende“ Kreditinstitute der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Kriterien für die Bedeutsamkeit eines Kreditinstituts sind seine Größe, seine Bedeutung für die Wirtschaft der EU oder eines teilnehmenden Mitgliedstaates oder der Umfang seiner grenzüberschreitenden Tätigkeit; dabei gelten Kreditinstitute oder Konzerne mit einer Bilanzsumme von über 30 Mrd. EUR oder mehr als 20% des Bruttoinlandsprodukts eines Mitgliedstaates grundsätzlich als „bedeutend“. Eine Methodologie zur Beurteilung dieser Kriterien wird von der EZB in Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten entwickelt (Artikel 5 Absatz 7 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Unabhängig von diesen Kriterien beaufsichtigt die EZB mindestens die drei bedeutendsten Kreditinstitute eines jeden teilnehmenden Mitgliedstaats di-

rekt. Zudem soll die EZB direkt jene Kreditinstitute beaufsichtigen, die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) direkte Unterstützung beantragen oder erhalten.

Die direkte Aufsicht über die übrigen Kreditinstitute erfolgt durch die nationalen Bankenaufsichtsbehörden. Die EZB kann nationalen Bankenaufsichtsbehörden in deren Zuständigkeitsbereich nur allgemeine Weisungen erteilen und verfügt zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung hoher Aufsichtsstandards über ein Selbsteintrittsrecht, durch das sie die direkte Aufsicht über einzelne Kreditinstitute an sich ziehen kann (Artikel 5 Absatz 4, 5, 6 und 7 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

Dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus gehören automatisch sämtliche Eurozonen-Mitgliedstaaten an. Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten können am einheitlichen Aufsichtsmechanismus freiwillig teilnehmen, indem sie mit der EZB eine „enge Zusammenarbeit“ eingehen (Artikel 6 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

Bei der EZB wird ein separates Aufsichtsgremium eingerichtet, das die Aufsichtsentscheidungen vorbehaltlich eines Einspruchs des EZB-Rats inhaltlich treffen soll (Artikel 19 Absatz 1 und 3 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Es besteht aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden, vier EZB-Vertretern, die keine Aufgaben im direkten Zusammenhang mit der geldpolitischen Funktion der EZB wahrnehmen dürfen, und einem Vertreter der nationalen Bankenaufsichtsbehörde eines jeden teilnehmenden Mitgliedstaats (Artikel 19 Absatz 1 und 2a des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

Bei der EZB wird zudem eine Schlichtungsstelle eingerichtet, deren Aufgabe es ist, im Falle eines Einspruchs des EZB-Rats gegenüber einem Entscheidungsvorschlag des Aufsichtsgremiums die Meinungsverschiedenheiten beizulegen. Sie besteht aus einem Mitglied je teilnehmendem Mitgliedstaat, das von jedem Mitgliedstaat unter den Mitgliedern des EZB-Rats und des Aufsichtsgremiums ausgewählt wird (Artikel 18 Absatz 3b des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

Die neue Aufsicht soll ihre Aufgaben grundsätzlich ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung vollständig übernehmen, kann aber, falls sie zu diesem Zeitpunkt zur Übernahme der Aufsichtsaufgaben noch nicht in der Lage ist, eine Verschiebung dieses Termins auf einen späteren Zeitpunkt beschließen (Artikel 27 Absatz 2 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Vor diesem Datum kann die EZB auf einstimmigen Antrag des ESM freiwillig die direkte Aufsicht über ein direkt mit ESM-Mitteln zu rekaptalisierendes Kreditinstitut übernehmen (Artikel 27 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

Ab Inkrafttreten der Verordnung kann die EZB bereits Vorbereitungen für die Übernahme operativer Aufsichtsaufgaben treffen, aber keine aufsichtlichen Entscheidungen treffen (Artikel 27 Absatz 3 Unterabsatz 1 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Sie kann insbesondere Informationen einholen und Bilanzbeurteilungen durchführen (Artikel 27 Absatz 4 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung).

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 23 Absatz 1 Grundgesetz.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Aufsichtstätigkeit bei der EZB soll nach Artikel 24 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung durch Abgaben finanziert werden, die durch die beaufsichtigten Kreditinstitute zu zahlen sind. Durch die Ausführung des Gesetzes entstehen daher keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten für die deutschen öffentlichen Haushalte.

3. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Eine Folgenabschätzung war der EU-Kommission innerhalb des von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf ihrem Gipfel vom 29. Juni 2012 gesteckten Zeitplans nicht möglich.

Die Aufsichtstätigkeit bei der EZB soll nach Artikel 24 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung durch Abgaben finanziert werden, die durch die beaufsichtigten Kreditinstitute zu zahlen sind. Es ist nicht auszuschließen, dass es dadurch zu einer Verteuerung der Aufsichtskosten kommt.

Diesen potentiellen Mehrkosten stehen für grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute potentielle Einsparungen gegenüber, die sich daraus ergeben, dass sie weniger Ansprechpartner bei unterschiedlichen nationalen Aufsichtsbehörden haben.

Durch den Vorschlag für eine SSM-Verordnung werden der EZB weit reichende Informationsrechte eingeräumt (insbesondere Artikel 9 bis 11 des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Derzeit ist nicht absehbar, wie die EZB diese umsetzen wird, so dass die hieraus gegebenenfalls entstehenden Kosten nicht beziffert werden können.

Es ist zudem nicht auszuschließen, dass den Kreditinstituten bislang gegenüber den nationalen Bankenaufsichtsbehörden obliegende Informationspflichten in Informationspflichten der Kreditinstitute gegenüber der EZB geändert werden (vgl. insbesondere Artikel 5 und 13b des Vorschlags für eine SSM-Verordnung). Ob und inwieweit eine Änderung der Informationspflichten erfolgt, ist derzeit noch nicht absehbar, so dass die aus einer etwaigen Änderung des Adressaten gegebenenfalls entstehenden Kosten nicht beziffert werden können.

Die genauen Modalitäten der Zusammenarbeit von EZB und BaFin im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus stehen noch nicht fest. Eine Aussage zum Erfüllungsaufwand bei der BaFin ist daher derzeit nicht möglich.

4. Weitere Kosten

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen belasten die Wirtschaft nicht mit zusätzlichen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, oder die Umwelt sind nicht zu erwarten.

Die Sozialsysteme werden nicht belastet.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Bestimmung schafft auf der Grundlage von Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz eine Ermächtigung für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum Vorschlag für eine SSM-Verordnung.

Es ist davon auszugehen, dass eine Sprachbereinigung erfolgt.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Um eine baldige Abstimmung im Rat zu ermöglichen, soll das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.