DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 2. Juni 2009

zu neuen Maßnahmen zur Stärkung der Finanzaufsicht

(CON/2009/50)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 9. April 2009 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium der Finanzen um Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht (nachfolgend als „Gesetzentwurf" bezeichnet) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie auf Artikel 2 Absatz 1 sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften[1], da der Gesetzentwurf sich auf Bestimmungen zu Finanzinstituten, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen, bezieht. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Laut der Begründung zum Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung, die vorhandenen Instrumente der Finanzmarktaufsicht zu reformieren, die sich während der Finanzkrise als unzureichend erwiesen haben, und Änderungen vorzunehmen, um die Effektivität der Aufsicht zu verbessern. Insbesondere offenbarte die Krise, dass die betroffenen Institute keine ausreichenden Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf die Angemessenheit ihrer Eigenmittel und den Aufbau eines Liquiditätspuffers getroffen hatten. Um den Regulierungsvorhaben auf Gemeinschaftsebene nicht vorzugreifen, beschränken sich die Vorschläge laut der Begründung auf gezielte Änderungen des deutschen Rechts, und zwar des Kreditwesen- und des Versicherungsaufsichtsgesetzes.

Gemäß dem geänderten § 10 Absatz 1b des Kreditwesengesetzes (nachfolgend „KWG") kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) höhere Eigenmittel verlangen, wenn auf andere Weise die nachhaltige Angemessenheit der Eigenkapitalquote des Instituts nicht mehr gewährleistet ist oder wenn die Risikotragfähigkeit des Instituts nicht mehr gesichert ist. Ferner wird die BaFin das Recht haben, die Eigenkapitalquote heraufzusetzen, wenn ein Institut keine ordnungsgemäße

1 ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

Geschäftsorganisation aufweist und durch den Einsatz anderer Mittel keine Verbesserung sichergestellt werden kann (siehe die geänderten § 10 und § 45b Absatz 1 KWG). Dies wird dazu führen, dass eine zyklische Entwicklung der Eigenkapitalquote eines Instituts berücksichtigt werden kann (Aufbau eines Puffers in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld für das Institut und Abbau des Puffers in einem ungünstigen wirtschaftlichen Umfeld). Gemäß dem geänderten § 11 Absatz 2 KWG kann die BaFin eine höhere Liquiditätsausstattung verlangen, wenn ohne eine solche Maßnahme die nachhaltige Angemessenheit der Liquiditätsausstattung eines Instituts oder einer Gruppe nicht mehrgewährleistet werden kann.

Darüber hinaus muss gemäß dem Gesetzentwurf die Leverage Ratio (d.h. das Verhältnis zwischen Eigenmitteln und ungewichteten Bilanzaktiva) jährlich und jede wesentliche Änderung unverzüglich gemeldet werden (siehe die neuen §§ 24 Absatz 1a Nr. 5 und § 24 Absatz 1 Nr. 16 KWG).

Gemäß dem Gesetzentwurf sind Maßnahmen wie Kredit- und Gewinnausschüttungsverbote möglich, wenn die Gefahr der Unterschreitung der aufsichtsrechtlichen Kennziffern besteht. Derzeit sind diese Maßnahmen nur im Falle einer tatsächlichen Unterschreitung möglich, was die Aufsicht daran hindert, frühzeitig einzugreifen, wenn Anzeichen für eine Gefahrensituation bestehen. Zudem wird die BaFin in der Lage sein, nicht nur Ausschüttungen von Gewinnen, sondern alle Zahlungen auf Eigenmittelinstrumente zu verbieten, selbst wenn sie auf Verbindlichkeiten beruhen, die nicht zum Eigenkapital zählen und die unabhängig davon zu bedienen sind, ob es sich bei ihnen um Bilanzgewinne handelt.

Des Weiteren kann die BaFin gemäß dem geänderten § 46 Absatz 1 KWG bestimmte Zahlungen an konzernangehörige Unternehmen untersagen oder beschränken, wenn diese Geschäfte für das jeweilige Institut nachteilig sind. Laut der Begründung soll dies zum Beispiel verhindern, dass einem deutschen Tochterinstitut in einer Krise durch die ausländische Muttergesellschaft oder Schwestergesellschaften Liquidität entzogen wird. Dies wird dadurch begründet, dass der BaFin das Recht eingeräumt werden sollte, im Falle einer Krise solch eine Untersagung von Zahlungen anzuordnen, weil andere Staaten in der derzeitigen Krise ebenfalls „ring-fencing“ betreiben.

Schließlich beinhalten weitere Maßnahmen nach dem Gesetzentwurf das Erfordernis, Risikokonzentrationen innerhalb von Instituts- und Finanzholding-Gruppen sowie innerhalb von Versicherungsgruppen anzuzeigen (derzeit sind nur Finanzkonglomerate entsprechend reguliert), und die Verpflichtung für Mitglieder der Verwaltungs- und Aufsichtsorgane eines Instituts, zuverlässig zu sein und die fachliche Eignung zum Verständnis der vom Institut durchgeführten Geschäfte zu besitzen.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1 Die EZB begrüßt das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Ziel, die der BaFin zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente zu stärken. Die EZB stellt fest, dass im Anschluss an andere deutsche Initiativen zur Wiederherstellung des kurzfristigen Vertrauen in die Märkte, zu denen die

EZB schon konsultiert wurde[2], der Gesetzentwurf darauf gerichtet ist, von der Erfahrung aus der Finanzkrise zu profitieren und Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der Aufsichtsbefugnisse der BaFin einzuführen.

2.2 In dieser Hinsicht begrüßt die EZB, dass die Begründung den Regulierungsrahmen des Gesetzentwurfs ausdrücklich beschränkt, um einen Vorgriff auf Regelungsvorhaben der Gemeinschaft[3] zu vermeiden.

2.3 Darüber hinaus möchte die EZB die konsultierende Behörde darauf hinweisen, dass neben dem Erlass von Maßnahmen wie etwa dem Gesetzentwurf die Notwendigkeit besteht, die Koordination von Krisenbewältigungsmaßnahmen zu verstärken[4].

2.4 Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Anmerkungen und vor dem Hintergrund der zuvor in ihren Stellungnahmen und von den Organen der EU und anderen Einrichtungen in diesem Hinblick gegebenen Orientierungshilfe hat die EZB die folgenden speziellen Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf.

3. Spezielle Anmerkungen

Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen

3.1 Der Gesetzentwurf enthält einige Bestimmungen zu Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen (zur Änderung der §§ 10, 24, 45 und 45b des Kreditwesengesetzes). In dieser Hinsicht stellt die EZB fest, dass diese Bestimmungen mit den Konzepten, die den laufenden Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene zugrundeliegen, im Einklang zu sein scheinen.

Verbot oder Beschränkung der Übertragung von Mitteln

3.2 Die EZB geht davon aus, dass der durch den Gesetzentwurf eingeführte § 46 Absatz 1 Satz 3 KWG es der BaFin ermöglichen wird, bestimmte Zahlungen an Unternehmen, die zu einer Gruppe von Unternehmen gehören, zu untersagen oder zu beschränken, wenn diese Geschäfte für das jeweilige Institut nachteilig sind. Ferner kann die BaFin bestimmen, dass Zahlungen nur zulässig sind, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Die Begründung besagt ausdrücklich, dass durch die Bestimmung „der Gefahr begegnet werden [soll], dass einem deutschen Tochterinstitut durch eine in Kapital- oder Liquiditätsnot geratene ausländische konzernangehörige Gesellschaft dringend benötigte Liquidität entzogen wird“.

---

2 Siehe die Stellungnahmen CON/2008/57 und CON/2009/24. Alle Stellungnahmen der EZB sind abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.de.html.

3 Siehe insbesondere den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement. Zu diesem Thema siehe auch die Stellungnahme CON/2009/17.

4 Siehe hierzu insbesondere Nummer 2.1 der Stellungnahme CON/2008/57 und Nummer 2.2 der Stellungnahme CON/2009/24.

3.3 In dieser Hinsicht betont die EZB, dass auf EU-Ebene neben der Überprüfung der Richtlinie über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten[5] Maßnahmen zur Reduzierung von Hindernissen bei der Mittelübertragung in Vorbereitung sind. Im Einzelnen hat der Ecofin-Rat am 9. Oktober 2007 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gebeten, „eine Machbarkeitsstudie im Hinblick auf einen Abbau der Hindernisse für die grenzüberschreitende Übertragung von Vermögenswerten bei gleichzeitiger Aufnahme geeigneter Schutzbestimmungen in das Banken-, Insolvenz- und Gesellschaftsrecht durch[zuführen]; hierbei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich eine Umschichtung von Vermögenswerten in einer Krise auf die Möglichkeiten der Betroffenen in verschiedenen Rechtsgebilden auswirkt, ihre Ansprüche durchzusetzen. Übergeordnetes Ziel ist es dabei, privatwirtschaftlichen Lösungen stärker den Vorzug zu geben, eine kontraproduktive Abschirmung von Vermögenswerten („ring-fencing“) zu vermeiden und eine reibungslose Bewältigung der Krise zu erleichtern[6].“ Die Kommission ist der Bitte des Ecofin-Rats nachgekommen und hat am 14. November 2008 einen Machbarkeitsbericht mit folgenden Ergebnissen veröffentlicht: „Es könnte von Vorteil sein, Übertragungen innerhalb von Gruppen zu beschränken, um Verbreitungsrisiken zu begrenzen. Andererseits wird vorgeschlagen, einen klaren rechtlichen Rahmen zu entwickeln, um die Übertragbarkeit von Aktiva zu ermöglichen und zu vermeiden, dass Behörden mangels anderer Alternativen auf „ring-fencing“ zurückgreifen[7].“ In diesem Zusammenhang stellt die EZB wie in früheren Stellungnahmen[8] fest, dass die Untersagung oder Beschränkung der Übertragung von Mitteln oder anderer Bankgeschäfte die Möglichkeit für Bankengruppen, ihre Liquidität zu steuern, beeinträchtigen könnte. Die EZB empfiehlt ferner, dass der Gesetzentwurf die Aufgaben der Zentralbanken vollständig beachten und die BaFin verpflichten sollte, ihr Vorgehen mit den Aufsichtsbehörden der betroffenen Bankgruppen in deren Herkunftsland sowie mit den betroffenen Zentralbanken abzustimmen. Wenn diese Maßnahmen Zweigstellen von Banken aus Mitgliedstaaten betreffen, sollten darüber hinaus die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden, die insbesondere die Bereitstellung von Informationen an die Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten verlangen.

5 Richtlinie 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten (ABl. L 125 vom 5.5.2001, S. 15).

6 Siehe die unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ecofin/96628.pdf abrufbare Pressemitteilung.

7 Siehe „Commission services’ feasibility report on ‘asset transferability’ within cross border banking groups“, veröffentlicht am 14. November 2008, abrufbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf.

8 Siehe Stellungnahme CON/2009/34.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 2. Juni 2009.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Jean-Claude TRICHET