

Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 1. Juli 2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe

1. Allgemeine Einschätzung

Die Bundesbank unterstützt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs des Abwicklungsmechanismusgesetzes (AbwMechG), mit dem insbesondere die Anpassung der nationalen Gesetze an die SRM-Verordnung (EU), die neue Rolle der FMSA als Abwicklungsbehörde, die Errichtung des Single Resolution Board (SRB) als europäische Abwicklungsbehörde und die Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsfonds vorgenommen wird. Insbesondere die geänderten Zuständigkeiten machen Anpassungen notwendig, die über rein redaktionelle Änderungen hinausgehen. Es handelt sich um ein Artikelgesetz, mit dem mehrere Gesetze auf dem Gebiet des Finanzmarktes angepasst werden sollen. Die Stellungnahme der Bundesbank konzentriert sich auf die Änderungen des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes, des Kreditwesengesetzes, des Restrukturierungsfondsgesetzes, des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes und des Einlagensicherungsgesetzes.

2. Im Einzelnen

2.1 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)

Grundsätzlich unterstützt die Bundesbank die im SAG vorgenommenen Änderungen.

§ 21a SAG

Die Bundesbank befürwortet die Einfügung des § 21a SAG. Die Verordnungsermächtigung des Bundesfinanzministeriums, im Benehmen mit der Bundesbank nähere Bestimmungen über die Anforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen erlassen zu können, erachten wir für sinnvoll. Die Regelung des § 21a SAG ist notwendig, damit die mit der Aufsicht und Überwachung der Institute befassten Behörden ihre Funktionen angemessen ausüben können, indem sie bereits im Rahmen der Erstellung von Sanierungsplänen die für sie erforderlichen Informationen anfordern und bewerten können. Die Form der Rechtsverordnung erscheint der Bundesbank als geeignetes Mittel, um die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu Szenarien und zu Indikatoren in Sanierungsplänen in deutsches Recht umzusetzen. Vorteil der Rechtsverordnungsermächtigung ist darüber hinaus, dass weitergehende Anforderungen zur Erstellung von Sanierungsplänen festgelegt werden können, die über die Anforderungen der EBA Standards

hinausgehen können, sich jedoch im Rahmen der Vorgaben des Unionsrechts, d.h. insbesondere der BRRD, halten müssen. Auf diesem Wege können in Deutschland nationale Gegebenheiten in der Sanierungsplanung berücksichtigt werden.

2.2 Kreditwesengesetz (KWG)

Wir unterstützen überwiegend auch die Zielsetzung des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die vorgesehenen Änderungen im KWG.

§ 9 Abs. 5 KWG

Mit den Änderungen in § 9 Abs. 5 KWG wird u.a. die bereits bestehende, aber eingeschränkte Anzeigepflicht der in Abs. 1 bezeichneten Personen in Bezug auf Steuerstraftaten erweitert. Die nicht mehr von einer Ausnahme erfasste Anzeigepflicht gemäß § 116 Abs. 1 AO bzgl. Tatsachen, die auf eine Steuerstraftat schließen lassen, an deren Verfolgung kein zwingendes öffentliches Interesse besteht oder soweit es sich nicht um vorsätzlich falsche Angaben des Auskunftspflichtigen oder der für ihn tätigen Personen handelt, ist jedoch kritisch zu sehen. Dies könnte die Auskunftsbereitschaft der Institute gegenüber der Aufsicht beeinträchtigen. Nach dem vorliegenden Entwurf müssten die in der Bankenaufsicht tätigen Mitarbeiter im Rahmen der laufenden Überwachung künftig neben der Einhaltung nationaler und europäischer bankaufsichtsrechtlicher Vorschriften auch prüfen, ob es sich bei den ihnen vorliegenden, dienstlich bekannt gewordenen Tatsachen um solche handelt, die den Verdacht einer Straftat begründen oder lediglich um nicht mitteilungspflichtige Verdachtsanhaltspunkte (Mutmaßungen). Diese Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein und ist vor dem Hintergrund der mit einem Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht aus § 9 Abs. 1 Satz 1 KWG verbundenen Strafandrohung sorgfältig vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund sollte die vorgesehene Erweiterung der Anzeigepflicht nach § 116 AO nochmals überdacht werden. Eine Befugnis der Aufsichtsbehörden, bei Feststellung von entsprechenden Tatsachen die Steuerbehörden zu informieren, bzw. eine Auskunftspflicht gegenüber den Steuerbehörden könnten einen angemessenen Ausgleich der Interessen und Aufgaben und letztlich das Ziel der beabsichtigten Regelung ebenso sicherstellen.

Zudem fällt noch ein Widerspruch innerhalb des Regelungsentwurfs zu der Gesetzesbegründung auf. Die Gesetzesbegründung stellt nur auf die bei der BaFin beschäftigten Personen ab, wohingegen § 9 Abs. 5 KWG alle in Abs. 1 bezeichneten Personen und damit auch die bei der Bundesbank beschäftigten Personen erfasst. § 9 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 KWG nimmt aber wiederum nur die bei der BaFin beschäftigten JST-Mitglieder von der Regelung aus, nicht aber die JST-Mitglieder der Bundesbank, die ebenfalls von der Regelung ausgenommen sein müssten. Hier sollte eine einheitliche Regelung getroffen werden.

§§ 10f, 10g KWG

Die Vorschriften des Artikel 131 CRD IV für global systemrelevante Institute sind in § 10f KWG und für anderweitig systemrelevante Institute in § 10g KWG umgesetzt. Mit den seit 5. Juni 2014 bzw. 1. Januar 2015 in Kraft getretenen EBA-Leitlinien EBA/GL/2014/02 und EBA/GL/2014/10 und dem seit 20. Oktober 2014 in Kraft getretenen ITS EBA/ITS/2014/03 werden weitgehende Informations- und Offenlegungspflichten festgelegt, die umfangreicher sind als die der §§ 10f und 10g KWG(alt). Um die in den EBA Leitlinien festgeschriebenen Informations- und Offenlegungspflichten umzusetzen, war es dringend erforderlich, die dafür notwendige Rechtsgrundlage im KWG zu schaffen. Mit den Änderungen in den §§ 10f und 10g KWG werden die Informations- und Offenlegungspflichten in Bezug auf global und anderweitig systemrelevante Institute entsprechend den EBA-Vorgaben erweitert.

§§ 25a, 25b KWG

Mit den geplanten Änderungen der §§ 25a und 25b KWG wird insbesondere auch eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung zur Konkretisierung der Anforderungen an das Risikomanagement eingeführt. Aktuell sind die CRD IV-Anforderungen zum Risikomanagement und zur Auslagerung von Aktivitäten und Prozessen von Kreditinstituten in §§ 25a und 25b KWG umgesetzt. Die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) konkretisieren die abstrakten Vorgaben der §§ 25a und 25b KWG. Allerdings sind die in Form von Rundschreiben ergehenden MaRisk Verwaltungsvorschriften, die lediglich zu einer Selbstbindung der Verwaltung führen können, aber keine Gesetzesqualität haben.

Es wird nun eine Ermächtigungsgrundlage vorgesehen, durch die die MaRisk in eine Rechtsverordnung überführt werden sollen. Soweit die geplante Verordnung sich innerhalb der von der CRD IV vorgesehenen Ermessensspielräume der zuständigen Behörden hält, wäre sie auch von der EZB anwendbar.

§§ 25c, 25d KWG

Mit den Änderungen in §§ 25c und 25d KWG wird hinsichtlich weniger bedeutender Institute, Finanzholding-Gesellschaften und gemischter Finanzholding-Gesellschaften klargestellt, inwieweit die Regelungen über Ausschüsse des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans gem. § 25d Absatz 7 bis 12 KWG auf sie Anwendung finden. Dadurch soll eine bislang bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt werden. Zudem werden verschiedene redaktionelle Fehler bereinigt.

§ 46f KWG

Nach dem Verständnis der Bundesbank sollen die neu einzufügenden Absätze fünf bis acht des § 46f KWG der effektiven Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung und der Finanzstabilität dienen; diese Zielrichtung wird von der Bundesbank unterstützt. Insbesondere wird

durch die Regelung die zeitnahe Schaffung zusätzlicher, verlässlicher Verlustpuffer ermöglicht und gleichzeitig den deutschen Banken die Erfüllung zukünftiger Mindestanforderungen an verfügbarem Kapital für den Abwicklungsfall (Total Loss Absorbing Capacity/TLAC bzw. Minimum Requirement on Own Funds an Eligible Liabilities/MREL) vermutlich erleichtert. Bei einer vertraglichen statt einer gesetzlichen Ausgestaltung der geforderten Nachrangigkeit wären hingegen Übergangsfristen erforderlich, die den Instituten Zeit zum Aufbau des Verlustpuffers durch die Emission nachrangiger TLAC/MREL-fähiger Verbindlichkeiten lassen. Andererseits wird in der Diskussion auf eine mögliche Reduzierung des Spielraums für die Innertageskreditgewährung im Zahlungsverkehr aufgrund des Wegfalls der Notenbankfähigkeit, eine mögliche Schonung von Investmentprodukten und mögliche Rückwirkungsprobleme hingewiesen (vgl. die Empfehlung des Finanzausschusses und des Währungsausschusses an den Bundesrat (BR-Drs. 193/1/15)). Die Deutsche Bundesbank weist darauf hin, dass Art. 64 der EZB-Leitlinie/2014/60 für die Zulassung von Fremdkapital-Schuldtiteln als Sicherheit für Kreditgeschäfte des Eurosystems voraussetzt, dass deren Gläubiger im gleichen Rang stehen wie Gläubiger anderer Fremdkapital-Schuldtitel desselben Emittenten. Der mögliche Verlust der Notenbankfähigkeit von Schuldtiteln in Folge der Gesetzesänderung wird derzeit allerdings als geldpolitisch unbedenklich eingestuft, da zumindest in der Gesamtheit sonstige Sicherheiten in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. In einer Gesamtabwägung der Vor- und Nachteile kann die Bundesbank die Neufassung des § 46f KWG mittragen.

2.3 Restrukturierungsfondsgesetz

Die Deutsche Bundesbank unterstützt die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zum Restrukturierungsfondsgesetz. Durch die Änderungen werden die nationalen Regelungen an die unmittelbar geltenden, unionsrechtlichen Vorgaben zum einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Erhebung, Verwendung und Übertragung der Bankenabgabe an den einheitlichen Abwicklungsfonds angepasst.

Die vorgeschlagene Regelung zur Verwendung der Beiträge aus der Bankenabgabe 2011 bis 2014 führt nicht zu einer Entlastung der Institute in Höhe der schon in den nationalen Fonds eingezahlten Beiträge. Sie gewährleistet aber für den Zeitraum der Aufbauphase des Abwicklungsfonds, in der nur ein sehr geringes Fondsvolumen zur Verfügung steht, einen zusätzlichen Puffer. Dadurch wird eines der wesentlichen Abwicklungsziele, die Kosten potentieller Bankenabwicklungen zu internalisieren und damit öffentliche Mittel zu schonen, gestärkt. Es sollte erwogen werden, zum Ende der Aufbauphase des Abwicklungsfonds - wenn der zusätzliche Puffer nicht mehr benötigt wird – eine Gegenrechnung dieser nationalen Mittel zu ermöglichen.

2.4 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG)

Rechtsgrundlage für Zugriff auf Daten der FMSA

Die Bundesbank beabsichtigt, im Rahmen ihres Finanzstabilitätsmandats Analysen hinsichtlich der Auswirkungen der Bankenabgabe auf die betroffenen Institute sowie hinsichtlich der Finanzierung der Abwicklung von Banken und möglichen Finanzstabilitätsrisiken durchzuführen. Um sicherzustellen, dass die Bundesbank Zugang zu den hierfür benötigten Informationen zur Bankenabgabe, die bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung vorliegen, hat, sollte ein diesbezüglicher Rechtsanspruch gesetzlich verankert werden. Wir regen an, die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage, die die Finanzmarktstabilisierungsanstalt zur Übermittlung der betreffenden Informationen an die Deutsche Bundesbank verpflichtet, durch eine entsprechende Anpassung des FMStFG zu prüfen. Die Aufnahme einer solchen Rechtsgrundlage hat die Bundesbank auch bereits auf Arbeitsebene gegenüber dem BMF angeregt.

§ 3i Abs. 6 FMStFG

Wir regen an, in §3i Abs. 6 FMStFG einen Verweis auf § 3h Abs. 5 und 6 einzufügen. Dieser würde klarstellen, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Vorauszahlungsbescheide der Anstalt keine aufschiebende Wirkung entfalten (entsprechend § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) sowie eine Einheitlichkeit in den Verweisen zur Rechtsfolge mit § 3h FMStFG schaffen.

2.5 Einlagensicherungsgesetz (EinSiG)

§ 17 Abs. 4 EinSiG

Die Bundesbank nimmt die vorgeschlagenen Änderungen zur Berichterstattung an die Aufsicht über die Höhe der „gedeckten Einlagen“, insbesondere die Erhebung von Angaben zu den „gedeckten Einlagen“ auf vierteljährlicher Basis zur Kenntnis. Wir regen diesbezüglich an, den derzeit in der Entwurfsfassung vorgesehenen 12-monatigen Meldeturnus der Angaben zu den „gedeckten Einlagen“ über die Sicherungseinrichtung an die Aufsicht auf einen Meldeturnus von 3 Monaten, d.h. vier Meldungen im Jahr zu verkürzen. Durch den Vorschlag entsteht keine gravierende Mehrbelastung der Institute, da die unterjährigen Daten zu den „gedeckten Einlagen“ ohnehin vierteljährlich zu ermitteln sind. Informationen über die „gedeckten Einlagen“ sind wesentlich, um die im Rahmen der gesetzlichen Einlegerentschädigung maßgeblichen Entschädigungsvolumina je Kreditinstitut bestimmen zu können. Auch können auf Basis der „gedeckten Einlagen“ das aus der Insolvenz bzw. einer Abwicklung eines Instituts resultierende systemische Entschädigungsrisiko für die entsprechende gesetzliche Entschädigungseinrichtung bzw. die für die angeschlossenen Institute möglicherweise resultierenden Sonderbelastungen aus der Finanzierung des Entschädigungsfalles eingeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund wäre es sachge-

recht, wenn Angaben zu den „gedeckten Einlagen“ nicht nur, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf vierteljährlicher Basis erhoben, sondern auch im gleichen Turnus gemeldet werden würden. Die Meldung (aggregierter) Daten zu den gedeckten Einlagen auf Basis des EinSiG ist eine auch für die Bankenaufsicht wichtige Größe. Die Aufsicht hat eine entsprechende Meldeposition je Institut auf vierteljährlicher Basis im Rahmen der „Finanzinformationsverordnung“ auch bereits gegenüber der DK vorgeschlagen, aber wegen der bislang ausstehenden Umsetzung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie zwischenzeitlich nicht weiter verfolgt. Die aggregierte Meldung auf Basis des EinSiG bietet der Bankenaufsicht eine sachgerechte Alternative zum Vorgehen, im Rahmen des bankaufsichtlichen Meldewesens. Insoweit sehen wir eine Entlastung durch Synergieeffekte.

2.6 Weitere Gesetze

Die Deutsche Bundesbank nimmt die im Vermögensanlagegesetz, Pfandbriefgesetz, Kredit-Reorganisationsgesetz und der Prüfungsberichtsverordnung avisierten Änderungen zur Kenntnis.