



STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 24. Januar 2012

zu Maßnahmen für die Stabilisierung des Finanzmarkts

(CON/2012/2)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 23. Dezember 2011 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium der Finanzen um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG) (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 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 Rechtsvorschriften¹, da der Gesetzesentwurf sich auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzesentwurfs

- 1.1 Der Gesetzesentwurf basiert auf dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) vom 17. Oktober 2008² und seinen Erweiterungen, u.a. zur Verstaatlichung von Kreditinstituten und Bad Banks³; einige Bestimmungen sind zwischenzeitlich ausgelaufen.
- 1.2 Die aktuelle Staatsschuldenkrise in mehreren Staaten hat das Vertrauen in die Finanzmärkte beeinträchtigt und zu Refinanzierungsproblemen geführt. Zudem hat das hohe Maß an Verflechtung im Finanzsystem in der Union zu einem schnell steigenden, signifikanten Ansteckungsrisiko geführt, das potenziell die Finanzmarktstabilität der Union insgesamt gefährdet und die Realwirtschaft in Europa und darüber hinaus negativ beeinflusst⁴. In die Erklärung der Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G20-Staaten vom 22. September 2011⁵ wurde eine

¹ ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

² Bundesgesetzblatt 2008 I, S. 1982, in der jeweils gültigen Fassung.

³ Die EZB verabschiedete die Stellungnahme CON/2008/57 zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz und zu seinen Erweiterungen die Stellungnahmen CON/2009/24, CON/2009/54 und CON/2010/83. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁴ Siehe auch die Pressemitteilung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) vom 21. September 2011.

⁵ Abrufbar auf der Website der G20 unter www.g20.org.

Verpflichtung zur Ergreifung aller erforderlichen Schritte zum Erhalt der Stabilität der Bankensysteme und Finanzmärkte und zur Wiederherstellung des Vertrauens aufgenommen. Der gegenwärtige Rechtsrahmen ermöglicht es, Banken in Schieflage in einem geordneten Verfahren zu sanieren oder abzuwickeln. Die Übertragung systemrelevanter Teile einer Bank auf eine andere private Bank oder vorübergehend auf eine staatliche „Brückenbank“ durch die Bankenaufsicht setzt jedoch eine Bestandsgefährdung der Bank voraus, die die Finanzmarktstabilität beeinträchtigt.

- 1.3 Gemäß dem Gesetzentwurf können verschiedene Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) zeitlich begrenzt wieder in Anspruch genommen werden, um einer möglichen Gefahr für das Finanzsystem rechtzeitig und effizient zu begegnen, wenn privatrechtliche Lösungen zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung scheitern. Der Gesetzentwurf ermöglicht es, Neuanträge für Stabilisierungsmaßnahmen zu stellen, indem die Ende 2010 ausgelaufenen Instrumente - vorbehaltlich beihilfenrechtlicher Zustimmung - genutzt werden. Diese Maßnahmen gelten bis zum 31. Dezember 2012. Das sogenannte Zweckgesellschaftsmodell, die Übernahme von Garantien für auf Zweckgesellschaften ausgelagerte Wertpapiere, wird in einer Weise erweitert, die auch andere als strukturierte Wertpapiere erfasst. Gemäß dem Gesetzentwurf sind EUR 400 Milliarden für Garantien für einen Zeitraum von fünf Jahren (sieben Jahre für gedeckte Schuldverschreibungen) und EUR 70 Milliarden (sowie weitere EUR 10 Milliarden mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestags) für Kreditermächtigungen verfügbar. Zudem werden die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Stabilisierungsmaßnahmen verbessert.
- 1.4 Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kann zur Abwendung einer drohenden Gefahr für das ordnungsgemäße Funktionieren der Finanzmärkte oder für die Finanzmarktstabilität anordnen, dass ein Institut über eine höhere Eigenmittelausstattung verfügt. Dies kann insbesondere bei einer Empfehlung des ESRB oder entsprechenden Beschlüssen oder Empfehlungen des Europäischen Rates oder aufgrund eines abgestimmten Vorgehens der Europäischen Aufsichtsbehörden erfolgen, d.h. nicht erst bei einer konkreten Bestandsgefährdung eines einzelnen Instituts. Dieses Befugnis ist bis zum 31. Dezember 2012 befristet. Die BaFin kann auch verlangen, dass ein Institut einen Plan vorlegt, in dem es darlegt, wie es diese höhere Eigenmittelausstattung erreichen will. Wenn dieser Plan die Belange des Finanzmarktstabilisierungsfonds (nachfolgend der „Fonds“) berührt, wird der Plan im Einvernehmen der BaFin mit dem Lenkungsausschuss der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) beurteilt. Die BaFin kann eine Nachbesserung des Plans verlangen. In diesem Zusammenhang hat das Institut auch die Möglichkeit eines Antrags auf Stabilisierungsmaßnahmen zu prüfen, wenn keine alternativen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Scheitert der Plan, kann die BaFin einen Sonderbeauftragten mit der Entwicklung des Plans und der Sicherstellung seiner Umsetzung beauftragen. Falls notwendig kann die BaFin ihre sonstigen Instrumente nutzen, um die Einhaltung der Eigenkapitalregeln durch das Institut sicherzustellen.
- 1.5 Zusätzlich präzisiert der Gesetzentwurf unter anderem den für den Fonds geltenden Rahmen; so regelt er, dass die Mitglieder des Lenkungsausschusses in einem öffentlich-rechtlichen

Amtsverhältnis stehen; die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die FSMA wird gestärkt, und es werden bestimmte Regelungen des Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes (FMStBG)⁶ und der Finanzmarktstabilisierungsfondsverordnung (FMStFV)⁷ geändert, um ihre Anwendung zu erleichtern.

2. Allgemeine Anmerkungen

- 2.1 Im Einklang mit ihren früheren Stellungnahmen⁸ betont die EZB, dass die Mitgliedstaaten bezüglich der Verabschiedung von Maßnahmen im Kontext der Finanzkrise koordiniert handeln sollten. In dieser Hinsicht begrüßt die EZB, dass der Gesetzentwurf eine Pflicht vorsieht, unter anderem Beschlüsse des Europäischen Rates und des Rats der Europäischen Union, Empfehlungen der Europäischen Bankaufsichtsbehörde und die Anforderungen der Europäischen Kommission, insbesondere bezüglich der Einhaltung der Artikel 107 und 108 des Vertrags, zu beachten⁹.
- 2.2 Hinsichtlich den Anforderungen der Kommission im Rahmen der Artikel 107 und 108 des Vertrags geht die EZB davon aus, dass die Bedingungen für die Preisgestaltung¹⁰ bezüglich Stabilisierungsmaßnahmen im Gesetzentwurf die auf Unionsebene verabschiedeten Leitlinien und Bedingungen¹¹ einhalten werden. In dieser Hinsicht geht die EZB davon aus, dass im Einklang mit dem FMStG¹² alle Stabilisierungsmaßnahmen einschließlich Rekapitalisierungsmaßnahmen dem Unionsrahmen unterliegen, obwohl dies nicht ausdrücklich in der Bestimmung bezüglich Rekapitalisierungen in der FMStFV genannt ist¹³.

3. Erhöhte Eigenkapitalanforderungen

- 3.1 Die EZB stellt fest, dass der Gesetzentwurf¹⁴ es der BaFin ermöglicht, von einem Institut die Einhaltung erhöhter Eigenkapitalanforderungen für einen begrenzten Zeitraum zu verlangen, um eine drohende Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität abzuwenden.
- 3.2 Hinsichtlich der Eigenkapitalanforderungen und zum Erhalt der Finanzstabilität in der Union unterstützt die EZB nachdrücklich die Entwicklung eines einheitlichen Regelbuchs („single rulebook“) für alle Finanzinstitute, wie es die Kommission in ihren jüngsten Vorschlägen

⁶ Bundesgesetzblatt 2008 I, S. 1982, 1986 in der jeweils gültigen Fassung.

⁷ Bundesanzeiger 2008 Nr. 123 S. 1 in der jeweils gültigen Fassung.

⁸ Stellungnahmen CON/2008/57, CON/2009/24, CON/2009/54 und CON/2010/83.

⁹ Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs zur Änderung von § 4 Absatz 1 Satz 5 FMStFG.

¹⁰ Siehe die Änderung von § 4 Absatz 1 FMStFG.

¹¹ Siehe insbesondere die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2012 (ABl. C 356 vom 6.12.2011, S. 7).

¹² § 4 Absatz 1 des FMStFG.

¹³ Siehe § 3 Absatz 2 der FMStFV (bezüglich Rekapitalisierungen), der im Gegensatz zum geänderten § 2 Absatz 2 der FMStFV (bezüglich Garantien) keine ausdrückliche Bezugnahme auf den Unionsrahmen enthält.

¹⁴ Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zur Änderung von § 10(1b) des Kreditwesengesetzes.

vorsieht¹⁵. Gleichzeitig unterstützt die EZB allerdings auch die Anpassung bestimmter aufsichtlicher Anforderungen und die Auferlegung strengere aufsichtlicher Anforderungen durch die nationalen Behörden zu makroprudenziellen Zwecken auf nationaler Ebene, um aus den strukturellen Gegebenheiten eines nationalen Finanzsystems erwachsenden Risiken für die Finanzstabilität oder Systemrisiken umfassend und wirksam begegnen zu können.

- 3.3 Zum Erhalt der Transparenz und zur Sicherstellung der Einheitlichkeit der in der Union verabschiedeten Maßnahmen empfiehlt die EZB, dass die mögliche Anwendung strengere Anforderungen durch die nationalen Behörden Sicherungsvorkehrungen unterliegt. In diesem Zusammenhang begrüßt die EZB, dass der Gesetzentwurf die Bedeutung eines abgestimmten Vorgehens auf Unionsebene zur Stärkung des Vertrauens in die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors und zur Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzmarktstabilität in Europa anerkennt. Die EZB geht davon aus, dass diese Bezugnahme auf ein abgestimmtes Vorgehen als Abstimmung auf Unionsebene ex ante zu verstehen ist, die die EZB unterstützt. Zudem erkennt die EZB an, dass der Gesetzentwurf ausdrücklich klarstellt, dass die BaFin bei der Festlegung der Höhe und Zusammensetzung des benötigten Kapitals die von den zuständigen europäischen Behörden verabschiedeten Standards berücksichtigen wird.

4. Qualifizierte Beteiligungen

Im Hinblick auf die allgemeine Pflicht gemäß der Richtlinie 2006/48/EG¹⁶ für natürliche und juristische Personen, die zuständigen Behörden über einen Beschluss zum Erwerb einer bedeutenden Beteiligung zu unterrichten, geht die EZB davon aus, dass diese Pflicht auch für den Fonds gelten würde und würde empfehlen, den Gesetzentwurf¹⁷ entsprechend zu ändern.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 24. Januar 2012.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

¹⁵ Siehe beispielsweise die Vorschläge vom 20. Juli 2011 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats (KOM(2011) 453 endgültig) und für eine Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (KOM(2011) 452 endgültig).

¹⁶ Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1).

¹⁷ Siehe § 2c des Kreditwesengesetzes.