Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Verkürzung von Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes in den Bereichen Bankenaufsicht und bei Finanzinstituten

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 5 – 20 51 03 Bonn, den 20. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis Seite

0 Zusammenfassung 3

0.1 Prüfungslücke bei der Bankenaufsicht über systemrelevante Banken 3

0.2 Prüfungslücke bei neuen Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern 3

1 Verkürzung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Bankenaufsicht über systemrelevante Banken 5

1.1 Die Europäische Bankenunion 5

1.2 Der einheitliche Aufsichtsmechanismus 5

1.3 Mandat des Bundesrechnungshofes 8

1.4 Mandat des Europäischen Rechnungshofs 8

1.5 Interinstitutionelle Vereinbarungen 10

1.6 Verkürzung der Prüfungsrechte im einheitlichen Aufsichtsmechanismus 11

1.7 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen 12

1.8 Lösungsmöglichkeiten und abschließende Bewertung 12

2 Verkürzung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes für neue Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern 13

2.1 Vorbemerkung 13

2.2 Bisherige Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und Berichterstattung an den Deutschen Bundestag 14

2.3 Künftige Regelungen zur externen Finanzkontrolle 15

2.4 Folgerungen für die Berichterstattung an Gremien des Deutschen Bundestages 15

2.5 Bisherige parlamentarische Befassung 15

2.6 Stellungnahme des BMF 16

2.7 Abschließende Bewertung 16

0 Zusammenfassung

0.1 Prüfungslücke bei der Bankenaufsicht über systemrelevante Banken

Bis zum 3. November 2014 beaufsichtigten allein die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) die deutschen Kreditinstitute. Zum 4. November 2014 übernahm die Europäische Zentralbank (EZB) die gemeinsame und zentrale Finanzaufsicht für alle systemrelevanten Banken der Euro-Zone.

Gegenüber BaFin und Bundesbank hatte der Bundesrechnungshof bis zum 3. November 2014 ein vollumfängliches Prüfmandat für die Bankenaufsicht, unabhängig von der Größe und Bedeutung des jeweiligen Finanzinstituts. Dieses Prüfungsmandat hat er für alle systemrelevanten Banken zum 4. November 2014 verloren. Da dem Europäischen Rechnungshof (ERH) keine vergleichbaren Prüfungsrechte zugestanden wurden, ist eine Prüfungslücke im Bereich des bankaufsichtlichen Handelns der EZB entstanden.

Mit Hilfe einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen ERH und EZB, die umfassende Prüfungs- und Erhebungsrechte bei der Bankenaufsicht verbindlich regelt, könnte die entstandene Prüfungslücke beseitigt werden. Auch könnte die Verordnung Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 angepasst werden, um künftig eine umfassende externe Finanzkontrolle der Bankenaufsicht sicherzustellen.

In beiden Fällen wäre ein Tätigwerden der Bundesregierung notwendig. (Nr. 1)

0.2 Prüfungslücke bei neuen Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern

Mit Inkrafttreten des Restrukturierungsfondsgesetzes im Januar 2011 wurde ein nationaler Restrukturierungsfonds geschaffen. Der Bundesrechnungshof hatte bisher auch bei der Abwicklung von Banken umfassende Prüfungsrechte. Dabei musste der Restrukturierungsfonds bei Unternehmen, die Maßnahmen in Anspruch nehmen, dafür sorgen, dass dem Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht eingeräumt wird. Der Bundesrechnungshof hat den Restrukturierungsfonds geprüft und hierüber zuletzt in seinen Bemerkungen 2014 berichtet.

Die Prüfungsrechte für neue Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern, werden ab 2016 vom ERH wahrgenommen. Die Prüfungsrechte des ERH sind im Vergleich zu den bisherigen des Bundesrechnungshofes erheblich eingeschränkt.

Sollten künftig deutsche Kreditinstitute Hilfen aus dem Europäischen Abwicklungsfonds benötigen, kann der Bundesrechnungshof diese Maßnahmen nicht mehr prüfen. Demzufolge ist auch keine Berichterstattung an die Gremien des Deutschen Bundestages auf der Grundlage eigener Prüfungserkenntnisse möglich.

Auch dem ERH ist es nach neuer Rechtslage – bis auf die Betrugsbekämpfung – nicht möglich, bei Kreditinstituten vor Ort zu prüfen. Umfassende Prüfungserkenntnisse über Maßnahmen und begünstigte Unternehmen können damit nicht mehr gewonnen werden. Dies stellt eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar. (Nr. 2)

1 Verkürzung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Bankenaufsicht über systemrelevante Banken

1.1 Die Europäische Bankenunion

Als eine Reaktion auf die im Jahr 2008 ausgebrochene Finanzkrise hat die Europäische Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen mit dem Ziel, einen sicheren und soliden Finanzsektor im Binnenmarkt zu schaffen. Der Begriff der Europäischen Bankenunion umfasst verschiedene Elemente:

- den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der eine einheitliche Finanzmarktaufsicht bei bestimmten Banken vorsieht,
- den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der die einheitliche Sanierung oder Abwicklung von in Schwierigkeiten geratenen Kreditinstituten regelt sowie
- neue Regelungen zur Einlagensicherung.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus direkt an angeschlagene Kreditinstitute zu vergeben.

1.2 Der einheitliche Aufsichtsmechanismus

Bis zum 3. November 2014 beaufsichtigten allein die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) die deutschen Kreditinstitute. Die BaFin ist eine bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts[1] und untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).[2] Die Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts und ist frei von Weisungen der Bundesregierung.[3]

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus wurde durch die Verordnung Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 geschaffen (VO 1024/2013). Durch diesen Mechanismus wird grundsätzlich die direkte Bankenaufsicht über bedeutende Banken von der nationalen Ebene (in Deutschland von BaFin und Bundesbank) auf die europäische Ebene (EZB) verlagert. Auf nationaler Ebene verbleiben makroprudentielle Zuständigkeiten nach Artikel 5 Absatz 1 VO

---

1 § 1 Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG).

2 § 2 FinDAG.

3 § 2 Gesetz über die Deutsche Bundesbank.

1024/2013 (z. B. die Festlegung strengerer Kapitalpuffer) sowie Felder außerhalb der risikoorientierten Aufsicht über Kreditinstitute (wie z. B. Aufsicht über Finanzdienstleister, Geldwäscheprävention oder Verbraucherschutz). Auf der europäischen Ebene übernahm die Europäische Zentralbank (EZB) ab dem 4. November 2014 die gemeinsame und zentrale Finanzaufsicht für alle systemrelevanten Banken der Euro-Zone.

Diese Verlagerung findet in Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung ihren Niederschlag. Hiernach soll der Europäische Rechnungshof bei der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB nach Artikel 27.2 der Satzung des ESZB und der EZB auch den der EZB durch die SSM- Verordnung übertragenen Aufsichtsaufgaben Rechnung tragen. Als systemrelevant definiert Artikel 6 Absatz 4 VO 1024/2013 u. a. die Banken,

- deren Bilanzsumme 30 Mrd. Euro übersteigt (Größe),
- deren Bilanzsumme mehr als 20 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Mitgliedstaates übersteigt (Relevanz für die Wirtschaft des Mitgliedstaats),
- die nach der Anzeige der nationalen zuständigen Behörde als bedeutend für die betreffende Volkswirtschaft und bestätigendem Beschluss der EZB betrachtet werden (nach einer umfassenden Bewertung, einschließlich einer Bilanzbewertung; Relevanz für die Wirtschaft des Mitgliedstaates).

Ein Institut mit Tochterbanken in mehr als einem teilnehmenden Mitgliedstaat, dessen grenzüberschreitende Aktiva oder Passiva einen wesentlichen Teil seiner gesamten Aktiva oder Passiva darstellen, kann die EZB auch von sich aus als bedeutend betrachten (Bedeutung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten).

In der Euro-Zone umfasst diese Definition rund 120 Institute, die ungefähr 85 % der Bankvermögenswerte in der Euro-Zone ausmachen. In Deutschland sind es insgesamt 21 Finanzinstitute[4]. Diese repräsentieren rund 65 % der aggregierten Bilanzsumme des deutschen Bankensektors.

---

[4] Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank, Landesbank Baden-Württemberg, Bayerische Landesbank, Norddeutsche Landesbank Girozentrale, Landesbank Hessen Thüringen Girozentrale, NRW-Bank, HSH Nordbank AG, Dekabank Deutsche Girozentrale, Landesbank Berlin Brandenburg Holding AG, Deutsche Pfandbriefbank, WGZ-Bank AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank, Landwirtschaftliche Rentenbank, Landeskreditbank Baden-Württemberg Förderbank (L-Bank), Aareal Bank AG, Hamburger Sparkasse Finanzholding, Volkswagen Financial Service AG, Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG, Münchner Hypothekenbank eG, SEB AG.

Rolle und Funktion der nationalen Aufsichtsbehörden haben sich im einheitlichen Aufsichtssystem gewandelt: Zum einen verbleiben alle nicht der EZB übertragenen oder von ihr reklamierten Aufgaben bei ihnen. Zum anderen sind die nationalen Aufsichtsbehörden als integraler Bestandteil des einheitlichen Aufsichtsmechanismus auch in die der EZB übertragenen Aufgaben eingebunden. Unter Leitung der EZB nehmen sie seit dem 4. November 2014 die Prüfungen bei systemrelevanten Banken vor.

Zu nennen sind die Tätigkeit der BaFin und der Bundesbank in den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams - JSTs), aber auch Aufgaben im Bereich der Entscheidungsfindung. So sind die BaFin und die Bundesbank in die Vorbereitung der Entscheidungen durch das Supervisory Board der EZB eingebunden. Das Board hat im Wesentlichen die Aufgabe, die Aufsichtsaufgaben der EZB zu planen und wahrzunehmen sowie Beschlussentwürfe zur Annahme durch den EZB-Rat zu fertigen. Die Bundesbank mit ihrem Präsidenten als Mitglied des EZB-Rates wirkt zudem an der Verabschiedung der aufsichtsrechtlichen Beschlüsse durch den EZB-Rat mit. Der Aufgabenbereich von BaFin und Bundesbank wurde zudem erweitert, da diese nun damit auch in die Beaufsichtigung signifikanter Institute in anderen Mitgliedstaaten einbezogen sind.

Zur Beaufsichtigung der bedeutenden Institute ordnet die EZB jedem Institut ein JST zu. Das JST setzt sich zusammen aus dem JST-Koordinator und weiteren Beschäftigten der EZB, Beschäftigten der Bankenaufsicht des Sitzlandes des Instituts (in Deutschland sowohl aus Beschäftigten der BaFin als auch der Bundesbank) sowie aus Beschäftigten von anderen nationalen Aufsichtsbehörden des Euroraums.

Die weniger bedeutenden 1700 deutschen Institute werden zurzeit im Wesentlichen wie bisher unmittelbar durch die BaFin und die Bundesbank beaufsichtigt. Die EZB nimmt hierbei indirekt durch Vorgabe eines Aufsichtsrahmens, von Berichtspflichten für die nationalen Bankenaufsichten und von Entscheidungsvorbehalten (z. B. hinsichtlich der Zulassung und des Entzugs der Zulassung von Instituten) Einfluss. Auch kann sie jederzeit entscheiden, dass ein weniger bedeutendes Institut ihrer direkten Aufsicht unterstellt wird.

Bundesbank und BaFin haben damit ihre bisherige ausschließliche Zuständigkeit für die Bankenaufsicht in Deutschland verloren.

1.3 Mandat des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bundesbank und der BaFin nach § 111 Absatz 1 BHO. Gegenüber beiden Institutionen hatte er bis zum 4. November 2014 ein vollumfängliches Prüfmandat für die Bankenaufsicht, unabhängig von der Größe und Bedeutung des jeweiligen Finanzinstituts. Er hatte auch für systemrelevante Banken Zugang zum Schriftverkehr zwischen Bankaufsicht und den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitutionen sowie Zugriff auf alle Dokumente und vertraulichen Unterlagen bei den Bankenaufsichtsbehörden.

Auf Unionsebene sowie für Handlungen und Maßnahmen der EU-Institutionen hat der Bundesrechnungshof keine Prüf- und Erhebungsrechte. Er kann somit die ihm gegenüber der BaFin und der Bundesbank zustehenden Prüfungsrechte ab dem 4. November 2014 in Bezug auf die systemrelevanten Banken nicht weiter ausüben. Darüber hinaus sind die Tätigkeiten von BaFin und Bundesbank für die EZB als integralem Bestandteil des Aufsichtsmechanismus der Prüfzuständigkeit des Bundesrechnungshofes entzogen. Damit ist aus nationaler Sicht eine Prüfungslücke für bankaufsichtliche Handlungen von BaFin und Deutscher Bundesbank entstanden.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes im Übrigen bestehen bleiben, unter anderem in Bezug auf die "weniger bedeutenden Institute".

Nach Auffassung der Bundesregierung verfügt der Bundesrechnungshof hinsichtlich der Tätigkeit der deutschen Bankenaufsicht neben den bestehenden Prüfungsrechten in Aufsichtsbereichen wie Geldwäsche und Verbraucherschutz auch im Bereich des § 7 Absatz 1a KWG, Artikel 6 SSM-VO in Bezug auf bedeutende Institute weiterhin über originäre Prüfungsrechte. Dies werde auch durch die EZB-Auffassung bestätigt, dass die nationalen Behörden Kosten für die Unterstützung der EZB selbst im Wege einer eigenen Umlage zu erheben haben. Die EZB lehnt diesbezügliche EZB-Aufsichtsgebühren ab.

1.4 Mandat des Europäischen Rechnungshofs

Die EZB unterliegt der externen Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof (ERH). Das Prüfungsrecht des ERH nach Artikel 287 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) ist gemäß Artikel 27 Absatz 2 der

Satzung der EZB nur auf eine Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB anwendbar. Artikel 20 Absatz 7 der Verordnung 1024/2013 präzisiert das Prüfungsrecht des ERH für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus dahingehend, dass dieser bei der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB nach Artikel 27 Absatz 2 der Satzung der EZB auch den der EZB durch Verordnung 1024/2013 übertragenen Aufsichtsaufgaben Rechnung tragen soll. Das Prüfungsrecht nach Artikel 20 Absatz 7 VO 1024/2013 ist somit kein weitergehendes Prüfungsrecht, sondern gliedert sich ein in das schon vorhandene, allgemeine Prüfmandat des ERH bei der EZB.

In Anwendung von Artikel 27 Absatz 2 der Satzung der EZB führt der ERH jährliche Prüfungen durch. Die zu prüfenden Verwaltungsbereiche werden dabei nach einem Rotationsverfahren bestimmt und umfassen insbesondere Personal, Organisation, Haushalt und Informationstechnik.

Der ERH veröffentlicht seine Prüfungsfeststellungen jährlich in einem gesonderten Bericht zusammen mit den Antworten der EZB. So prüfte der ERH z. B.

- im Jahr 2010 die von der Bank für das Risikomanagement eingerichteten Verfahren und Systeme sowie deren Anwendung,
- im Jahr 2009 die von der Bank für die Verwaltung ihrer Personalressourcen geschaffenen Vorschriften, Verfahren und Systeme sowie
- im Jahr 2008 die von der EZB zur Verwaltung der Tätigkeiten ihrer Geschäftsbereiche im Haushaltsjahr 2008 und zur Planung der Tätigkeiten für das Jahr 2009 eingerichteten Systeme und Verfahren.

Somit unterliegt die Tätigkeit der EZB im gemeinsamen Aufsichtsmechanismus der Europäischen Bankenunion zwar der Prüfung durch den ERH. Das Prüfungsrecht des ERH bleibt allerdings auf die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB beschränkt.

Der ERH selbst ging bisher davon aus, ihm stünde ein umfassendes Prüfrecht der Tätigkeit der EZB im gemeinsamen Aufsichtsmechanismus zu. In einem Brief seines Präsidenten vom 7. Februar 2013 an die wichtigsten europäischen Entscheidungsträger (Präsidenten der Kommission, des EP, des Europäischen Rates, der EZB u. a.) äußerte sich der ERH wie folgt:

„Vor diesem Hintergrund ist der ERH der Auffassung, dass sein Recht zur Prü-

fung der Effizienz der Verwaltung der EZB hinsichtlich ihrer bankenaufsichtlichen Tätigkeit auch die Prüfung der Rechnungsführung umfasst, wie sie regelmäßig nach Artikel 287 AEUV bei gegenüber Europäischem Parlament und Rat rechenschaftspflichtigen Einrichtungen durchzuführen ist."

Diese Ansicht bekräftigte der ERH zunächst während mehrerer gemeinsamer Treffen mit nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden.[5] Der ERH ging davon aus, dass sein Prüfungsrecht auch interne und einzelne EZB-Unterlagen umfasse und seine Grenzen lediglich in der Geldpolitik finde. Bislang habe die EZB auch noch kein Auskunftsersuchen des ERH abgelehnt. Der ERH befindet sich derzeit in Gesprächen mit der EZB über die Ausübung seines Prüfmandates. Gleichzeitig baut der ERH eine Prüfgruppe „Bankenunion" auf.

Mittlerweile scheint der ERH seine Einschätzung des ihm zustehenden Prüfungsrechts relativiert zu haben. In einer sogenannten „Landscape-Analyse 2014" verweist der ERH darauf, dass er „im Zusammenhang mit den neuen Funktionen der EZB den [Aufsichtsmechanismus] betreffend … seine Prüfung … auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgerichtet sein wird".

Diese Einschätzung wird auch durch die Antwort der Europäischen Kommission vom 15. September 2015 auf eine Parlamentarische Frage (MEP AT Barbara Kappel vom 17. Juli 2015) bestärkt, in der die Prüfungsrechte des ERH im Rahmen bankaufsichtlicher Tätigkeiten der EZB als vertraglich festgelegt beschrieben werden. Dem ERH seien demnach keine weitergehenden Prüfungsrechte zuzugestehen.

1.5 Interinstitutionelle Vereinbarungen

Neben der externen Finanzkontrolle des einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch den ERH gemäß Artikel 20 Absatz 7 VO 1024/2013 (Prüfung der Effizienz der Verwaltung) sieht Artikel 20 Absatz 9 VO 1024/2013[6] eine Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament (EP) vor. Vor diesem Hintergrund schlossen EZB und EP eine interinstitutionelle Vereinbarung über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschafts-

---

5 Treffen in Den Haag im Mai 2014, in Luxemburg im November 2014 und in Potsdam im März 2015.

6 „Die EZB und das Europäische Parlament schließen angemessene Vereinbarungen über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben. Diese Vereinbarungen umfassen u. a. den Zugang zu Informationen, die Zusammenarbeit bei Untersuchungen und die Unterrichtung über das Verfahren zur Auswahl des Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums."

pflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben. Diese Vereinbarung sieht neben einem vertraulichen Austausch zwischen EZB und EP auch einen – zu veröffentlichenden – jährlichen Bericht der EZB über die Wahrnehmung der ihr durch die VO 1024/2013 übertragenen Aufgaben vor.

Die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP und EZB präzisiert jedoch lediglich die Rechenschaftspflicht der EZB; eine öffentliche externe Finanzkontrolle ist damit nicht verbunden. Mittels einer Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen ERH und der EZB könnte jedoch ein Prüfungsrecht des ERH für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus sowie seine konkrete Ausgestaltung rechtsverbindlich vereinbart werden. Dies setzt jedoch eine Einigung beider Parteien hinsichtlich eines Prüfungsmandats für bankaufsichtliche Prüfungen durch den ERH voraus.

1.6 Verkürzung der Prüfungsrechte im einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Das Prüfungsrecht des ERH bei der EZB für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist beschränkt auf die Effizienz der Verwaltung und erreicht nicht Umfang und Qualität des vollumfänglichen Prüfungsrechts des Bundesrechnungshofes bei BaFin und Bundesbank. Im Ergebnis entstehen bei der Bankenaufsicht über die systemrelevanten Banken Deutschlands seit dem 4. November 2014 Prüfungslücken, die auch durch den ERH nicht kompensiert werden.

Je nach Ausgestaltung des Mandates ihrer nationalen Rechnungshöfe entstehen durch den einheitlichen Aufsichtsmechanismus auch in anderen Mitgliedstaaten der EU Prüfungslücken. Neben Deutschland ist dies beispielsweise in den Niederlanden und in Österreich der Fall.

Die ursprüngliche Einschätzung des ERH, die Tätigkeit der EZB im gemeinsamen Aufsichtsmechanismus umfassend prüfen zu können, hat sich bislang nicht bestätigt. Auch spricht der Wille des Unionsgesetzgebers gegen das Verständnis des ERH. Dies wird besonders ersichtlich aus einem Vergleich mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus, einem weiteren Element der europäischen Bankenunion.

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus findet auf dieselben Banken Anwendung, die vom einheitlichen Aufsichtsmechanismus erfasst sind. In Fällen, in denen trotz verstärkter Aufsicht eine Bank in Schwierigkeiten gerät, erlaubt der Ab-

wicklungsmechanismus die geordnete Abwicklung durch einen Abwicklungsausschuss und einen Abwicklungsfonds, der durch Beiträge des Bankensektors gespeist wird. Sein Ziel ist die geordnete Abwicklung unter möglichst geringer Belastung der Steuerzahler und der Realwirtschaft. Artikel 92 VO 806/2014 räumt dem ERH explizit ein umfassendes Prüfungsrecht beim einheitlichen Abwicklungsmechanismus ein.

Der ERH hat einen jährlichen Sonderbericht zu erstellen, indem er u. a. prüft ob bei der Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Effizienz Rechnung getragen wurde, insbesondere dem Erfordernis, die Inanspruchnahme des Abwicklungsfonds möglichst gering zu halten.

Eine ähnlich ausführliche und explizite Regelung der externen Finanzkontrolle sieht VO 1024/2013 für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht vor. Somit muss davon ausgegangen werden, dass der Unionsverordnungsgeber eine weitreichende externe Finanzkontrolle für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht einrichten wollte.

1.7 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Auch nach Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sollte eine lückenlose öffentliche Finanzkontrolle für den Bereich der "bedeutenden CRR-Institute" gewährleistet sein. Das BMF unterstützt das Anliegen, Unsicherheiten über die Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofes in Bezug auf die Aufsichtstätigkeit der EZB soweit nötig durch klare Regelungen zu vermeiden.

Das BMF gab in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht zu bedenken, dass es bei der geforderten Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Rechnungshofes jedoch fraglich sei, ob diese auf sekundärrechtlicher Ebene erfolgen könne. Dies bedürfe noch einer vertieften Prüfung. Nach Auffassung des BMF könnte eine etwaige Änderung der Europäischen Verträge zum Anlass genommen werden, Klarheit zu schaffen.

1.8 Lösungsmöglichkeiten und abschließende Bewertung

Die entstandenen Prüfungslücken sollten geschlossen werden, damit der einheitliche Aufsichtsmechanismus in allen Belangen einer umfassenden externen Finanzkontrolle unterliegt. Hierzu bieten sich verschiedene Optionen an:

- Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bestrebungen des ERH, eine interinstitutionelle Vereinbarung mit der EZB zu schließen, die umfassende Prüfungs- und Erhebungsrechte bei der Bankenaufsicht verbindlich regelt. Er ersucht die Bundesregierung, den Abschluss einer solchen Vereinbarung zwischen EZB und ERH ebenfalls zu unterstützen. Ein entsprechender Beschluss des Haushaltsausschusses könnte dem Ansinnen Nachdruck verleihen.

- Nach Artikel 32 Absatz 1 VO 1024/2014 berichtet die Europäische Kommission spätestens zum 31. Dezember 2014 und danach alle drei Jahre über die Anwendung der VO. Dabei berichtet sie auch über die Wirksamkeit der Regelungen bezüglich der Rechenschaftspflicht gemäß Artikel 20 VO 1024/2013.[7] Sinn und Zweck dieser Berichtspflicht ist, die Regelungen der VO 1084/2013 anpassen und optimieren zu können. Durch eine solche Änderung könnte die Bundesregierung auf Unionsebene darauf hinwirken, dass eine umfassende externe Finanzkontrolle der Bankenaufsicht in VO 1024/2013 eingeführt wird. Diese könnte analog zu Artikel 92 VO 806/2014 ausgestaltet sein.

Bei beiden aufgeführten Lösungen würde die Bankenaufsicht einer externen Finanzkontrolle durch den ERH unterfallen – und nicht von den nationalen Rechnungshöfen geprüft. Der Bundesrechnungshof würde sich dann bemühen, mit dem ERH übereinzukommen, für Banken in Deutschland gemeinsame Prüfungen zu vereinbaren. Ein solches Abkommen könnte auch als Vorbild für andere interessierte nationale Rechnungshöfe dienen.

In beiden Fällen wäre ein Tätigwerden der Bundesregierung notwendig.

2 Verkürzung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes für neue Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern

2.1 Vorbemerkung

Die Europäische Abwicklungsbehörde − Single Resolution Board – trifft künftig Abwicklungsentscheidungen über Banken. Das Single Resolution Board (Ausschuss) ist auch für den europäischen Restrukturierungsfonds (Zielvolumen rund 55 Mrd. Euro) und dessen Verwaltung zuständig. Die weisungsgebundenen nationalen Abwicklungsbehörden setzen die Entscheidungen des Ausschusses um. In

[7] Artikel 32 Absatz 1 lit. e) VO 1024/2013.

Deutschland ist dies die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA). Sie dient zugleich als Inkassostelle für die europäische Bankenabgabe und deren Weiterleitung an den europäischen Abwicklungsfonds.

Der Umfang der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes wird durch Artikel 4 des Abwicklungsmechanismusgesetzes vom 2. November 2015 (Änderung des Restrukturierungsfondsgesetzes, § 13 Absatz 4) auf ein Minimum reduziert.

2.2 Bisherige Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und Berichterstattung an den Deutschen Bundestag

Seit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) im Oktober 2008 verfügt der Bundesrechnungshof über umfassende Prüfungsrechte bei Finanzinstituten, die Stabilisierungsmaßnahmen in Anspruch genommen haben (z. B. Garantien, Rekapitalisierungen). Er prüft auch die bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten (§ 8a FMStFG) nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Sofern bei geprüften Stellen Aufgaben von Dritten wahrgenommen werden, ist stets vertraglich sichergestellt, dass der Bundesrechnungshof auch dort Erhebungsrechte besitzt. Darüber hinaus prüft er die FMSA (Rechtsgrundlage § 111 BHO – Prüfung bundesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts).

Mit Inkrafttreten des Restrukturierungsfondsgesetzes (RStruktFG) im Januar 2011 wurde ein nationaler Restrukturierungsfonds (Bankenabgabe) errichtet. Der Fonds ist bei der FMSA angesiedelt. Der Bundesrechnungshof hatte bisher auch bei der Abwicklung von Banken nach dem RStruktFG (§ 13 Absatz 4) umfassende Prüfungsrechte. Dabei musste der Restrukturierungsfonds bei Unternehmen, die Maßnahmen in Anspruch nehmen, dafür sorgen, dass dem Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht eingeräumt wird.

Der Bundesrechnungshof hat auch den Restrukturierungsfonds geprüft und hierüber berichtet, zuletzt in seinen Bemerkungen 2014.

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungsrechte seit Beginn der Finanzmarktkrise intensiv wahrgenommen und auch das Parlament im geheim tagenden Finanzmarktgremium (§ 10a FMStFG) regelmäßig und zeitnah informiert. Er prüfte bei den Banken auch stets vor Ort und prüft laufend die beiden bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten sowie die FMSA und das Bundesministerium der Finanzen.

2.3 Künftige Regelungen zur externen Finanzkontrolle

Die Prüfungsrechte für neue Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern, werden ab 2016 vom Europäischen Rechnungshof (ERH) wahrgenommen werden. Er soll jährlich prüfen, ob bei Inanspruchnahmen des Abwicklungsfonds den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Effizienz Rechnung getragen wird. Die Ergebnisse soll er in einem Sonderbericht niederlegen (Artikel 92 SRM-Verordnung). Darüber hinaus ist er im Rahmen der Betrugsbekämpfung – und nur zu diesem Zweck – befugt, bei Empfängern von Geldern Unterlagen vor Ort zu prüfen (Artikel 66 Absatz 2 SRM-Verordnung).

Das RStruktFG (§ 13 Absatz 4) sieht künftig in Anpassung an die SRM-Verordnung vor, dass der Bundesrechnungshof nur noch Prüfungsrechte für sogenannte CRR-Wertpapierfirmen und Unionszweigstellen[8] hat.

Bestehende Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes nach dem FMStFG bleiben unberührt. Dies gilt u. a. bei den bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten.

2.4 Folgerungen für die Berichterstattung an Gremien des Deutschen Bundestages

Sollten künftig deutsche Kreditinstitute Hilfen aus dem Europäischen Abwicklungsfonds benötigen, kann der Bundesrechnungshof diese Maßnahmen nicht mehr prüfen. Demzufolge ist auch keine Berichterstattung an die Gremien des Deutschen Bundestages auf der Grundlage eigener Prüfungserkenntnisse möglich; der Deutsche Bundestag ist durch die externe Finanzkontrolle nicht mehr umfassend informiert.

Auch dem ERH ist es nach neuer Rechtslage – bis auf die Betrugsbekämpfung – nicht möglich, bei Kreditinstituten vor Ort zu prüfen. Umfassende Prüfungserkenntnisse über Maßnahmen und begünstigte Unternehmen können damit nicht mehr gewonnen werden. Dies stellt eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar.

2.5 Bisherige parlamentarische Befassung

Der Bundesrechnungshof hat die Verkürzung seiner Prüfungsrechte bei neuen Stabilisierungsmaßnahmen dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in

---

[8] Dies sind in Deutschland unterhaltene Zweigstellen eines Drittstaatsinstituts mit Sitz außerhalb der Europäischen Union.

seiner Sitzung am 1. Juli 2015 bei der Öffentlichen Anhörung zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe (Abwicklungsmechanismusgesetz – AbwMechG)“ dargelegt.

2.6 Stellungnahme des BMF

Das Bundesministerium der Finanzen weist darauf hin, dass der Europäische Rechnungshof befugt sei, beim Ausschuss (Single Resolution Board), beim Rat und bei der Kommission alle Informationen einzuholen, die er für die Wahrnehmung seiner Aufgaben benötige (Artikel 92 Absatz 8 SRM-Verordnung). Dabei könne er auch Informationen einholen, die der Ausschuss durch Prüfungen vor Ort (Artikel 36 SRM-Verordnung) erhalten habe.

Bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene habe sich Deutschland zusammen mit anderen Mitgliedstaaten für eine verstärkte Beteiligung und Einbindung des ERH eingesetzt. Dies habe auch Eingang in die SRM-Verordnung gefunden; weitergehende Rechte des Europäischen Rechnungshofes hätten jedoch politisch nicht durchgesetzt werden können.

Die parlamentarische Kontrolle des europäischen Abwicklungsfonds sei durch Artikel 45 und 46 der SRM-Verordnung geregelt, sodass eine hinreichende Unterrichtung des Deutschen Bundestages gewährleistet sein dürfte. Im Übrigen bleibe das Gremium nach § 10a FMStFG auch für Maßnahmen nach § 4 Absatz 1 RStruktFG zuständig (§ 16 RStruktFG).

2.7 Abschließende Bewertung

Der Deutsche Bundestag kann sich bei der Ausübung seiner Informationsrechte gegenüber dem Ausschuss künftig nur sehr eingeschränkt auf Prüfungserkenntnisse der externen Finanzkontrolle stützen. Dem Bundesrechnungshof stehen wegen der Zuständigkeitsverlagerung auf die europäische Ebene keine Prüfungsrechte mehr zu. Die künftigen Prüfungsrechte des ERH reichen an die bisherigen des Bundesrechnungshofes nicht heran.

Der ERH ist zwar befugt, Informationen des Ausschusses aus dessen Prüfungen einzuholen, hat aber nicht das Recht, sich bei den begünstigten Unternehmen umfassend selbst zu unterrichten. Seine Informationsbeschaffung hängt insoweit von den Prüfungsaktivitäten des Ausschusses und deren Intensität ab. Der Ausschuss ist dabei nicht verpflichtet, Prüfungen vor Ort durchzuführen.

Im Übrigen gehören direkte Hilfen an Kreditinstitute im Sinne der SRM-Verordnung künftig nicht mehr zu den Maßnahmen des Restrukturierungsfonds, über die das Finanzmarktgremium zu unterrichten ist.

Insgesamt bleibt es daher bei einer Verschlechterung der Rechtslage.

Aprill Schreiner