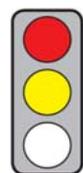


KERNPUNKTE

Ziele der Verordnung: Die Aufgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) sollen angepasst werden, weil die Aufsicht über die Banken der Eurozone auf die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen wird.

Betroffene: EBA, EZB, nationale Bankenaufsichtsbehörden, Kreditinstitute.



Pro: Die technischen Standards der EBA sind auch für die EZB verbindlich.

Contra: (1) Die Kompetenzen der EBA verstoßen gegen die primärrechtlich garantierte Unabhängigkeit der EZB.

(2) Es ist zu befürchten, dass die Eurozone die EBA bei der Schlichtung und beim Vorgehen gegen Rechtsverletzungen der EZB dominiert und instrumentalisiert.

(3) Die EBA verfügt nicht über ausreichende Kontrollmöglichkeiten für die Aufsicht in der Eurozone. Sie wird zusätzlich dadurch geschwächt, dass die EZB Aufforderungen der EBA in Schlichtungs- und Krisenfällen nicht befolgen muss.

(4) Eine Koordinierung von Krisenmaßnahmen wird wegen der vorgesehenen Abstimmungsquoten nur inoffiziell außerhalb der EBA stattfinden können.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM (2012) 512 vom 12. September 2012 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Änderung der Verordnung** (EU) Nr. 1093/2010 zur **Errichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde** hinsichtlich ihrer **Wechselwirkungen mit der Verordnung zur Übertragung** besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit **der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank**

Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf die EBA-Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

► Hintergrund

- Seit Januar 2011 besteht ein Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS). Teil des Systems ist die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) [Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, s. [CEP-Analyse](#)]. Sie ist im Wesentlichen zuständig für (Art. 10, Art. 16 bis 19)
 - die Ausarbeitung von technischen Standards, die ein EU-weit einheitliches Regelwerk für Banken formen („Single Rule Book“),
 - die verbindliche Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden,
 - besondere Maßnahmen bei Krisen, welche die Stabilität oder Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte bedrohen können,
 - Maßnahmen bei der Verletzung von EU-Recht durch nationale Aufsichtsbehörden.
- Die Kommission will nun die europäische Bankenaufsicht neu ordnen. Die Europäische Zentralbank (EZB) soll künftig die Aufsicht über die Banken der Euro-Staaten übernehmen [COM (2012) 511, s. CEP-Analyse]. Die EBA soll aber weiterbestehen. In der Verordnung wird daher das Verhältnis der EBA zur EZB festgelegt.
- Nicht-Euro-Staaten können sich zwar freiwillig der EZB-Bankenaufsicht anschließen. Trotzdem fürchtet die Kommission ein Ungleichgewicht zwischen Euro-Staaten und Nicht-Euro-Staaten bei Entscheidungen der EBA. Daher werden in der Verordnung außerdem die Abstimmungsregeln und andere „Verfahrensmodalitäten für die Tätigkeiten der EBA“ geändert (Begründung S. 3)

► Verhältnis der EBA zur EZB bei rechtsverbindlichen technischen Standards

Die technischen Standards der EBA gelten künftig auch für die EZB (neuer Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 15).

► Verhältnis der EBA zur EZB bei Schlichtungen und Krisenmaßnahmen

- Die EBA kann künftig neben den nationalen Bankenaufsichtsbehörden auch die EZB durch Beschluss auffordern (Art. 9 Abs. 3, Art. 18 Abs. 3), Maßnahmen zu ergreifen
 - aufgrund einer Schlichtungsentscheidung, die die EBA bei Konflikten zwischen Aufsichtsbehörden trifft; relevant ist dies bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der EZB als Aufsichtsbehörde für die Euro-Staaten und der Aufsichtsbehörde eines Nicht-Euro-Staates oder zwischen zwei Aufsichtsbehörden von Nicht-Euro-Staaten;
 - als Reaktion auf eine zuvor vom Ministerrat festgestellte Krise; die Feststellung einer Krise erfolgt auf Antrag der EBA, der Kommission oder des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB).
- Die EZB muss, anders als die nationalen Bankenaufsichtsbehörden, die Aufforderungen der EBA nicht befolgen. Sie muss die Nichtbefolgung allerdings begründen („comply or explain“, neuer Art. 18 Abs. 3a, neuer Art. 19 Abs. 3a)
 - innerhalb von zehn Arbeitstagen bei Schlichtungsentscheidungen,
 - innerhalb von 48 Stunden bei Krisen.

- Kommen die nationalen Aufsichtsbehörden oder die EZB der Aufforderung der EBA nicht nach, kann die EBA ein Finanzinstitut direkt zu Maßnahmen verpflichten (Art. 18 Abs. 4, Art. 19 Abs. 4).
- ▶ **Verhältnis der EBA zur EZB bei Verstößen gegen EU-Recht**
 - Die EBA kann künftig neben den nationalen Bankenaufsichtsbehörden auch der EZB unverbindliche Empfehlungen geben, wie sie Verletzungen des EU-Rechts abstellen können (Art. 17 Abs. 3).
 - Wenn die Empfehlung nicht befolgt wird, kann die Kommission eine unverbindliche Stellungnahme abgeben (Art. 17 Abs. 4).
 - Kommen die nationalen Bankenaufsichtsbehörden oder die EZB einer Stellungnahme der Kommission nicht nach, kann die EBA ein Finanzinstitut direkt zu Maßnahmen verpflichten (Art. 17 Abs. 6).
- ▶ **Rat der Aufseher**

Zentrales Beschlussorgan bei der EBA ist der „Rat der Aufseher“. Stimmberechtigte Mitglieder dieses Rates sind die Leiter der 27 nationalen Bankaufsichtsbehörden. Die EZB ist Mitglied ohne Stimmrecht. (Art. 40 Abs. 1).
- ▶ **Entscheidungsmodalitäten der EBA bei technischen Standards und Krisenmaßnahmen**

Der Rat der Aufseher entscheidet über (Art. 44 Abs. 1 i.V.m. Art. 16 Abs. 4 EUV)

 - Beschlüsse zu Krisenmaßnahmen mit einfacher Mehrheit,
 - technische Standards mit qualifizierter Mehrheit.
- ▶ **Entscheidungsmodalitäten der EBA bei Schlichtungen und EU-Rechtsverletzungen**
 - Der Rat der Aufseher setzt unabhängige Gremien ein, welche ihm vorschlagen (neuer Art. 41 Abs. 2 i.V.m. Art. 17 und 19)
 - wie bisher: Beschlüsse für Schlichtungsentscheidungen,
 - künftig auch: Empfehlungen an die nationalen Aufsichtsbehörden zur Abstellung von EU-Rechtsverletzungen,
 - künftig auch: direkt an ein Finanzinstitut gerichtete verbindliche Maßnahmen, die einen Schlichtungsbeschluss umsetzen oder eine EU-Rechtsverletzung beheben.
 - Ein Gremium setzt sich wie bisher zusammen aus dem Vorsitzenden der EBA sowie zwei Leitern nationaler Aufsichtsbehörden, die vom konkreten Fall nicht betroffen sind. Künftig muss aber mindestens eine dieser drei Personen aus einem Nicht-Eurostaat stammen. (neuer Art. 41 Abs. 2)
 - Gibt es keinen Konsens über die Zusammensetzung des Gremiums, entscheidet der Rat der Aufseher mit Dreiviertelmehrheit (neuer Art. 44 Abs. 1 UAbs. 6).
 - Künftig kann der Rat der Aufseher – also die nationalen Bankenaufseher – den Vorschlag eines Gremiums nur dann ablehnen, wenn (neuer Art. 44 Abs. 1 UAbs. 3)
 - sich eine einfache Mehrheit gegen den Vorschlag ausspricht und
 - diese Mehrheit die Aufseher aus mindestens drei Euro-Staaten sowie aus mindestens drei jener Nicht-Euro-Staaten umfasst, die sich der EZB-Aufsicht nicht unterworfen haben.

Bislang kann der Rat der Aufseher den Vorschlag ablehnen, wenn

 - der Vorschlag keine einfache Mehrheit findet oder
 - vier Aufseher ihr Veto einlegen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission sieht die Subsidiarität gewahrt, da die Verordnung die Kompetenzverteilung zwischen den nationalen Bankaufsichtsbehörden und der EBA nicht verändert.

Politischer Kontext

Im Mai 2012 hat die Kommission erstmals zur Schaffung einer „Bankenunion“ aufgerufen. Ende Juni 2012 forderten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten die Kommission auf, „in Kürze“ einen Vorschlag für eine einheitliche Aufsicht unter der Ägide der EZB auszuarbeiten. Dieser wurde zeitgleich mit dem hier analysierten Verordnungsvorschlag vorgelegt [COM (2012) 511, s. [CEP-Analyse](#)]. Sobald das neue Aufsichtsregime steht, soll der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) auch Banken rekaptalisieren können (s. [CEP-Analyse](#) zum ESM).

Die Bankenunion soll neben der einheitlichen Aufsicht auch eine gemeinsame Einlagensicherung und ein integriertes Bankenrisikomanagement umfassen. Bereits im Juli 2010 hat die Kommission eine Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme der Mitgliedstaaten vorgeschlagen [COM (2010) 368, s. [CEP-Analyse](#)]. Im Juni 2012 hat sie zudem einen Vorschlag für die Abwicklung von Banken in Not präsentiert [COM (2012) 280]. Zu beiden Vorschlägen soll nach dem Willen der Kommission bis Ende 2012 eine Einigung erzielt werden. Die Kommission will im Anschluss einen Vorschlag für einen „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ für Banken vorlegen, in dem auch die Verteilung der Kosten solcher Abwicklungen geregelt werden soll. Derzeit verhandeln das Europäische Parlament und der Rat zudem über die Vorschläge der Kommission zur Umsetzung der Eigenkapitalvorschriften für Banken [„Basel III“, KOM (2011) 452/3, s. [CEP-Analysen](#)]. Bis Ende 2012 soll auch hier eine Einigung erzielt werden.

Stand der Gesetzgebung

| | |
|----------|--|
| 12.09.12 | Annahme durch Kommission |
| 28.11.12 | Abstimmung über Bericht des ECON-Ausschusses |
| 11.12.12 | 1. Lesung im Europäischen Parlament |
| Offen | Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten |

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|---|---|
| Federführende Generaldirektion: | GD Binnenmarkt |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: Sven Giegold (Grüne-Fraktion, D); Haushalt, Recht, Konstitutionelle Fragen |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | Finanzen (federführend); Recht; Angelegenheiten der EU; Wirtschaft und Technologie; Haushalt |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen) |

Formalien

| | |
|-------------------------------------|---|
| Kompetenznorm: | Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV) |
| Verfahrensart: | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Aufsicht über die Banken in der Eurozone soll vollständig bei der EZB zentralisiert werden [COM (2012) 511, s. [CEP-Analyse](#)]. Die vorliegende Änderungsverordnung soll die Aufgaben der EBA daran anpassen, ohne die EBA vollständig zu marginalisieren. Außerdem will die Kommission der Rechte der Nicht-Euro-Staaten in der EBA stärken, weil die EZB-Verordnung im Rat einstimmig verabschiedet werden muss, **die Nicht-Euro-Staaten aber befürchten, dass die Euro-Staaten über die EZB die EBA dominieren werden und daher instrumentalisieren können. Diese Befürchtung beruht auf der weitgehenden Personalidentität zwischen dem Aufsichtsgremium der EZB und dem Rat der Aufseher der EBA.** Die Vertreter der 17 Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten sind Mitglieder sowohl im Aufsichtsgremium der EZB (neben sechs EZB-Vertretern) als auch im Rat der Aufseher der EBA, wo sie gegenüber den Vertretern der zehn Nicht-Euro-Staaten die Mehrheit bilden.

Ob die befürchtete Dominanz der Euro-Staaten in der EBA tatsächlich auftreten wird und inwieweit die EBA ihre wichtigen Kontrollaufgaben gegenüber der EZB-Aufsicht künftig tatsächlich wahrnehmen kann, hängt entscheidend davon ab, in welchem Maße die Aufseher der Euro-Staaten im Rat der Aufseher koordiniert abstimmen. **Für eine solche Dominanz spricht, dass das Aufsichtsgremium der EZB die Aufgabe erhalten soll, für die nationalen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten gemeinsame Standpunkte für EBA-Entscheidungen zu koordinieren** (Art. 4 COM(2012) 511; s. CEP-Analyse). Dies können dann im Rat der Aufseher der EBA mit der Mehrheit der Vertreter aus der Euro-Zone durchgesetzt werden. Da die Euro-Staaten ab 2017, wenn die neuen Stimmgewichte nach dem Lissabon-Vertrag Geltung erlangen, über eine qualifizierte Mehrheit verfügen, können sie im Alleingang über technische Standards entscheiden. **Dafür spricht außerdem, dass bei Schlichtungen zwischen der EZB-Aufsicht und der Aufsichtsbehörde eines Nicht-Euro-Staates sowie bei Rechtsverletzungen seitens der EZB-Aufsicht die Vertreter der Eurozone im Rat der Aufseher bzw. in einem unabhängigen Gremium über eine Entscheidung urteilen müssen, die sie im EZB-Aufsichtsgremium selbst getroffen haben.**

Vor diesem Hintergrund stärkt die Kommission mit der EBA-Verordnung zu Recht den Einfluss der unabhängigen Gremien bei der Schlichtung und beim Vorgehen gegen EU-Rechtsverletzungen der Aufsichtsbehörden: Zum Einen müssen Nicht-Euro-Staaten in diesen Gremien vertreten sein, zum Anderen kann der von Euro-Staaten dominierte Rat der Aufseher den Beschlussvorschlag eines Gremiums nur noch unter verschärften Bedingungen ablehnen.

Die EBA verliert jedenfalls innerhalb der Eurozone bei Schlichtungen ihre Funktion als Kontroll- und Koordinierungsinstanz. Denn dort ist künftig allein die EZB für die zentralen Aufsichtsaufgaben zuständig. Aufsichtsentscheidungen der EZB, die allein die Eurozone betreffen, können daher künftig nicht länger von der EBA im Schlichtungsverfahren überprüft werden, da es nichts mehr zu schlichten gibt. **Das ist problematisch, da nationale Interessen auch die Neutralität der EZB-Aufsicht beeinträchtigen können.**

Die Tatsache, dass die EZB Aufforderungen der EBA in Schlichtungs- und Krisenfällen nicht befolgen muss, schwächt die Autorität der EBA und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen **erheblich.** Im Übrigen verlieren Schlichtungsentscheidungen ihren eigentlichen Zweck, wenn nur eine Konfliktpartei diese befolgen muss. Allerdings kann die Möglichkeit der EBA, Schlichtungs- und Krisenanweisungen direkt – also an der EZB vorbei – an einzelne Banken zu richten, die EZB dazu bewegen, sich den EBA-Entscheidungen vorsichtshalber zu beugen.

Das Erfordernis einer nur einfachen Mehrheit für Beschlüsse zu Krisenmaßnahmen ist problematisch. Da die Aufseher der Euro-Staaten im Rat der Aufseher über diese Mehrheit verfügen, können sie schon mit einer moderaten Koordination untereinander verbindliche Krisenmaßnahmen für die gesamte EU aussprechen. **Folge wird sein, dass die Nicht-Euro-Staaten im Ministerrat versuchen werden, die rechtlich geforderte Feststellung einer Krise, wofür die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, zu blockieren.** Die gerade in solchen Fällen notwendige EU-weite **Koordinierung der Aufsichtsmaßnahmen wird daher nur inoffiziell und außerhalb der EBA stattfinden** können, was in höchstem Maße problematisch ist.

Es ist sachgerecht, dass die Entwicklung technischer Standards auch künftig die Aufgabe der EBA bleibt und diese Standards auch für die EZB verbindlich sind. Denn damit ist auch unter der neuen Aufsichtsstruktur die Schaffung EU-weit einheitlicher Bankenregeln („single rulebook“) möglich. Für die Kohärenz der

EZB-Aufsicht innerhalb der Eurozone sind diese Standards besonders wichtig: Nur mit einem umfassenden „single rulebook“ kann die EZB gleiche Aufsichtsfälle in allen Euro-Staaten gleich behandeln. Dass sich die Abstimmungsmodalitäten für die technischen Standards in der EBA nach denen des Ministerrates richten, ist angesichts des quasi-gesetzgeberischen Charakters dieser Tätigkeit konsequent.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz ist gegeben. Die Änderungsverordnung wird auf die gleiche Rechtsgrundlage wie die EBA-Verordnung gestützt. In beiden Fällen ist Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) einschlägig. Der EU-Gesetzgeber darf auf dieser Rechtsgrundlage nicht nur an die Mitgliedstaaten gerichtete Maßnahmen erlassen, sondern auch EU-Einrichtungen schaffen. Die diesen Einrichtungen übertragenen Aufgaben müssen jedoch „in engem Zusammenhang mit den Bereichen stehen, auf die sich die Rechtsakte zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beziehen“. [EuGH, Rs. C-217/04 vom 2. Mai 2006, Rn 44 f.] Dies ist der Fall: Die EBA koordiniert die Arbeit der Bankenaufsichtsbehörden insbesondere im Bereich der Richtlinien 2006/48/EG (Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute) und 2006/49/EG (Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten) (zur derzeitigen Überarbeitung s. [CEP-Analysen](#)).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die vorliegende Änderungsverordnung verstößt gegen die primärrechtlich garantierte Unabhängigkeit der EZB, die für alle ihre Aufgaben gilt (Art. 282 Abs. 3 AEUV), also auch für die Bankenaufsicht. Denn die EBA ist befugt, zur Schlichtung, im Krisenfall oder bei einer EU-Rechtsverletzung Beschlüsse direkt an ein Finanzinstitut richten und es zu Maßnahmen verpflichten. Dies kommt im Ergebnis einem Weisungsrecht gegenüber der EZB gleich, da die EZB ihre Aufsichtsentscheidungen nicht mehr frei treffen kann: Die EZB-Entscheidungen dürfen den EBA-Beschlüssen nicht widersprechen (Art. 17 Abs. 7; Art. 19 Abs. 5).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Der vorgelegte Versuch der Kommission, die Bankenaufsicht neu zu regeln, gleicht einer doppelten Quadratur des Kreises. Erstens führt die primärrechtlich gebotene und grundsätzlich notwendige Unabhängigkeit der EZB zu unüberwindbaren Konflikten. Zweitens ergeben sich aus der Zuständigkeit der EZB-Aufsicht nur für die Eurozone und der Zuständigkeit der EBA für die gesamte EU unauflösbare Konflikte.

Durch eine Zentralisierung der Euro-Bankenaufsicht bei der EBA würde zumindest die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der EZB durch (1) die von der EBA wahrzunehmenden Kontrollfunktionen, (2) Interessenkonflikte zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik innerhalb der EZB und (3) die politische Einflussnahme auf aufsichtsrechtliche Entscheidungen der EZB vermieden.

Soll die EZB dennoch für die Bankenaufsicht in der Eurozone zuständig sein, müssen der EBA zumindest für die Eurozone sämtliche Befugnisse zur Schlichtung, zum Erlass von Krisenmaßnahmen und zum Vorgehen gegen Rechtsverletzungen entzogen werden. Dies wiederum führt zu massiven Friktionen mit der Aufsicht in den Nicht-Euro-Staaten.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorliegende Änderungsverordnung verstößt gegen die primärrechtlich garantierte Unabhängigkeit der EZB. Die weitgehende Personalidentität zwischen dem Aufsichtsgremium der EZB und dem Rat der Aufseher der EBA lässt befürchten, dass die Euro-Staaten die EBA dominieren und instrumentalisieren. Dafür spricht die Tatsache, dass die EZB im Vorfeld von EBA-Entscheidungen gemeinsame Standpunkte der Aufseher der Eurozone koordinieren soll. Problematisch ist auch, dass bei Schlichtungen und bei Rechtsverletzungen die Vertreter der Eurozone in der EBA über eine Entscheidung urteilen müssen, die sie in der EZB selbst getroffen haben. Die EBA verliert in der Eurozone bei Schlichtungen ihre Funktion als Kontrollinstanz. Das ist problematisch, da nationale Interessen auch die Neutralität der EZB-Aufsicht beeinträchtigen können. Die Tatsache, dass die EZB Aufforderungen der EBA in Schlichtungs- und Krisenfällen nicht befolgen muss, schwächt die Autorität der EBA. Das Erfordernis einer nur einfachen Mehrheit für Krisenmaßnahmen wird dazu führen, dass die Nicht-Euro-Staaten im Ministerrat die rechtlich geforderte Feststellung einer Krise blockieren werden. Eine Koordinierung der Aufsichtsmaßnahmen wird daher nur inoffiziell und außerhalb der EBA stattfinden können. Es ist sachgerecht, dass die Entwicklung technischer Standards auch künftig die Aufgabe der EBA bleibt und diese Standards auch für die EZB verbindlich sind.