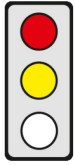


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will der EBA mehr Verantwortung für die Finanzaufsicht übertragen.

Betroffene: Banken, EBA, nationale Aufsichtsbehörden (NABs) und Europäische Zentralbank.



Pro: Das geplante unabhängige Direktorium kann Konflikte zwischen Aufsichtsbehörden schlichten und über Rechtsverstöße der Aufsichtsbehörden entscheiden.

Contra: (1) Die neuen Aufgaben der EBA, „ökologische und soziale Faktoren“ zu beachten und den Verbraucherschutz zu fördern, können zu Zielkonflikten mit ihrer eigentlichen Aufgabe – der Wahrung der Finanzstabilität – führen.

(2) Das Europäische Parlament und Rat sollten EBA-Leitlinien verhindern können.

(3) Über den strategischen Aufsichtsplan, Stresstests und die Kontrolle bei der Auslagerung von Banktätigkeiten sollten Direktorium, NABs und EZB gemeinsam in einem EBA-Rat entscheiden.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 536 vom 20. September 2017 für eine **Verordnung** zur Änderungen der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung der **Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)**; (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde (EIOPA) und (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA)

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Mit der vorliegenden Verordnung sollen die Vorschriften für die drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) geändert werden. Dies sind:
 - die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA, noch in London, bald in Paris; diese **cepAnalyse**),
 - die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA, in Paris; **cepAnalyse** folgt) und
 - die Europäische Aufsichtsbehörde für Versicherungen (EIOPA, in Frankfurt; **cepAnalyse** folgt).
- Diese Behörden sind als EU-Agenturen Teil des EU-Finanzaufsichtssystems, zu dem auch die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Aufsichtsbehörden (NAB) gehören. Die ESAs sind seit 2011 tätig.
- Die ESAs sollen mit ihrer regulatorischen Arbeit zur Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beitragen.

► Neue Aufgaben

- Zusätzlich zum bestehenden Handbuch für die Bankenaufsicht entwickelt die EBA ein Handbuch mit bewährten Praktiken für Bankenabwicklungen (Art. 8 Abs. 1).
- Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben soll die EBA künftig auch Rechnung tragen (Art. 8 Abs. 1a lit. c):
 - ökologischen, sozialen und die Governance betreffenden Faktoren sowie
 - technologischen Innovationen.
- Zusätzlich zum Einleger- und Anlegerschutz fördert die EBA auch den Verbraucherschutz (Art. 8 Abs. 1).

► Verhältnis der EBA zu den „zuständigen Aufsichtsbehörden“

Die zuständigen Aufsichtsbehörden sind die Europäische Zentralbank (EZB) – zuständig für die Aufsicht über große Banken in der Eurozone – und die nationalen Aufsichtsbehörden (NABs) – zuständig für die gesamte Aufsicht in den Nicht-Euro-Staaten und für kleinere Banken in der Eurozone.

„Strategischer Aufsichtsplan“ der EBA und Jahresarbeitsprogramme der zuständigen Aufsichtsbehörden

- Die EBA veröffentlicht alle drei Jahre einen strategischen Aufsichtsplan. Dieser soll durch die Festlegung von „Prioritäten“ eine effiziente, einheitliche und EU-rechtskonforme Aufsicht fördern und den von der EBA identifizierten Risiken und Schwachstellen Rechnung tragen. Der Plan wird als Empfehlung an die zuständigen Aufsichtsbehörden gerichtet (Art. 29a Abs. 1).
- Jede zuständige Aufsichtsbehörde legt der EBA jährlich ein Jahresarbeitsprogramm im Entwurf vor, das die Ziele und Prioritäten ihrer jeweiligen Aufsichtstätigkeit im Folgejahr enthält. Ist die EBA der Meinung, dass ein Arbeitsprogramm den Prioritäten des strategischen Aufsichtsplans nicht genügt, „empfiehlt“ sie Änderungen. Die betroffene Aufsichtsbehörde muss diese berücksichtigen. (Art. 29a Abs. 2 und 3)

- Jede zuständige Aufsichtsbehörde legt der EBA jährlich einen Bericht über die Umsetzung ihres Jahresarbeitsprogramms vor. Die EBA empfiehlt ihr, wie sie „Mängel in Bezug auf ihrer Tätigkeiten“ beheben kann. (Art. 29a Abs. 4 und 5)

Überprüfung der zuständigen Aufsichtsbehörden durch die EBA

- Die EBA richten einen Prüfungsausschuss ein, in dem ausschließlich Personal der EBA – also keines der NABs oder der EZB – „einige oder alle“ Tätigkeiten der NABs und der EZB „überprüfen“. Bisher war nur eine „vergleichende Analyse“ vorgesehen. Neu ist, dass auch der Grad der Unabhängigkeit der Behörden explizit geprüft wird. (Art. 30 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a)
- Die EBA veröffentlicht alle Prüfergebnisse. Das Einverständnis der zuständigen Aufsichtsbehörden ist dafür künftig nicht mehr erforderlich. Sie kann den Behörden wie bisher mit unverbindlichen Leitlinien und Empfehlungen sowie zukünftig auch mit Stellungnahmen Folgemaßnahmen „nahelegen“. (Art. 30 Abs. 3 und 4)
- Ergreifen die zuständigen Aufsichtsbehörden keine Folgemaßnahmen, gibt die EBA dazu einen Folgebericht aus (Art. 30 Abs. 3 UAbs. 2).
- Die EBA kann die Kommission in einer Stellungnahme dazu aufrufen, die Vorschriften für Finanzinstitute oder Aufsichtsbehörden weiter zu harmonisieren, wenn sei dies für notwendig achtet (Art. 30 Abs. 3a).

Befugnisse der EBA zur Schlichtung zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden

- Die EBA kann künftig von Amts wegen schlichtend eingreifen (Art. 19 Abs. 1),
 - sobald sich zuständige Aufsichtsbehörden innerhalb EU-rechtlich vorgeschriebener Fristen nicht auf eine gemeinsame Entscheidung einigen können,
 - sobald die EIOPA „anhand objektiver Faktoren“ eine „Meinungsverschiedenheit“ zwischen zuständigen Behörden feststellt, auch vor Ablauf der gesetzten Frist,
 - zwei Monate nachdem eine zuständige Aufsichtsbehörde eine andere Behörde erfolglos dazu aufgefordert hat, zur Einhaltung des EU-Rechts eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen.

► **Stresstests**

- Die EBA entscheidet künftig jedes Jahr, ob sie einen EU-weiten Stresstest durchführen wird, und informiert das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission darüber (Art. 32 Abs. 2a).
- Die EBA veröffentlicht für jede der beteiligten Banken das Ergebnis des Stresstests, wenn sie dies als „angemessen“ ansieht (Art. 32 Abs. 2a).

► **EBA-Aufgaben im Verhältnis zu Drittstaaten (u.a. demnächst auch zum Vereinigten Königreich)**

Prüfung der Gleichwertigkeit der Aufsichtsregeln in Drittstaaten

- Künftig unterstützt die EBA die Kommission auf deren Bitte bei der Vorbereitung von Kommissionsbeschlüssen über die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten (Art. 33 Abs. 2).
- Die EBA überprüft laufend, ob Regulierung und Aufsichtspraxis in Drittstaaten weiterhin die Kriterien der getroffenen Gleichwertigkeitsentscheidungen erfüllen. Dabei arbeitet sie mit den Behörden in den Drittstaaten zusammen und schließt mit diesen Verwaltungsvereinbarungen ab. (Art. 33 Abs. 2a)
- Die EBA unterrichtet die Kommission unverzüglich über „Entwicklungen“ in Drittstaaten, die für die Finanzstabilität, die „Marktintegrität“, den Anlegerschutz oder das Funktionieren des Binnenmarkts relevant sind (Art. 33 Abs. 2b).
- Die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen die EBA über die geplante Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten informieren. Die EBA entwickelt Muster für diese Zusammenarbeit. (Art. 33 Abs. 2c)

Aufsicht über die Auslagerung oder Übertragung von Banktätigkeiten in Drittstaaten

- Die EBA gleicht die Aufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörden über die Auslagerung und Übertragung von Banktätigkeiten in Drittstaaten durch „Koordinierung“ an (Art. 31a Abs. 1).
- Jede zuständige Aufsichtsbehörde informiert die EBA über ihre Absicht zur Zulassung einer Bank, die wesentliche Teile oder Risiken oder zentrale Funktionen in Drittländer übertragen oder dort belassen will, aber gleichzeitig vom Europäischen Pass profitieren, d.h. in mehreren EU-Staaten tätig sein will (Art. 31a Abs. 2).
- Die EBA „informiert“ die zuständige Aufsichtsbehörde, wenn die beabsichtigte Zulassung nicht mit EU-Recht oder nicht mit Leitlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen der EBA vereinbar ist. Die EBA kann der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Empfehlung übermitteln; kommt diese der Empfehlung nicht nach, kann die EBA die Empfehlung veröffentlichen. (Art. 31a Abs. 2 und Abs. 4)

► **Leitlinien und Empfehlungen (Regulatorische Tätigkeit auf Level 3)**

- Die EBA kann Leitlinien künftig an nationale Behörden richten, die keine Finanzaufsichtsbehörden sind, aber für die Anwendung von EU-Recht im Zuständigkeitsbereich der EBA zuständig sind (Art. 16 Abs. 1).
- Die EBA muss künftig Konsultationen zu ihren Leitlinien und Empfehlungen durchführen und deren „potenziellen Kosten- und Nutzeneffekte“ analysieren (Art. 16 Abs. 2).
- Die Kommission kann die EBA per Durchführungsbeschluss dazu auffordern, eine Leitlinie zurückzuziehen, wenn sie der Meinung ist, dass die EBA mit dieser Leitlinie ihre Befugnisse überschreitet (Art. 16 Abs. 5).
- Voraussetzung dafür ist, dass die „EBA-Interessengruppe Bankensektor“ mit mindestens zwei Dritteln ihrer Mitglieder die Kommission dazu auffordert. Die Interessengruppe hat 30 Mitglieder, u.a. Banken- und Verbraucherinteressenvertreter und Wissenschaftler. (Art. 16 Abs. 5 und Art. 37 Abs. 1)

► Governance und Beschlussfassung

- Wie bisher beschließen die im Rat der Aufseher versammelten Vertreter der NABs mit qualifizierter Mehrheit über Regulierungs- und Durchführungsstandards. Die EZB ist wie bisher ohne Stimmrecht vertreten. Die zusätzlich notwendige einfache Mehrheit sowohl unter den Euro-Staaten als auch unter den Nicht-Euro-Staaten gilt weiterhin, bezieht sich künftig aber nur auf die anwesenden Staaten. (Art. 44 Abs. 1)
- Die EBA bekommt ein Direktorium (bisher: Verwaltungsrat), das sich aus einem Vorsitzenden und drei nun hauptamtlichen Mitgliedern zusammensetzt. Die Direktoriumsmitglieder sind weisungsunabhängig und handeln im Interesse der EU als Ganzes. Die Nicht-Euro-Staaten werden bei der Besetzung des Direktoriums „ausgewogen“ berücksichtigt. (Art. 45 Abs. 1 und 2 und Art. 46)
- Der Rat der EU wählt die Direktoriumsmitglieder aus einer von der Kommission erstellten und vom Europäischen Parlament gebilligten Liste qualifizierter Kandidaten. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre und kann vom Rat auf Vorschlag der Kommission einmal verlängert werden. (Art. 45 Abs. 2, 4 und Art. 48 Abs. 2, 4)
- Das Direktorium (bisher: Rat der Aufseher) entscheidet mit einfacher Mehrheit über Schlichtungen, Stresstests, Verstöße der zuständigen Aufsichtsbehörden gegen EU-Recht, die Auslagerung von Banktätigkeiten in Drittstaaten, Überprüfungen der zuständigen Aufsichtsbehörden, den strategischen Aufsichtsplan der EBA sowie über die Prüfung der Jahresarbeitsprogramme der zuständigen Aufsichtsbehörden. Bei Stimmgleichheit entscheidet der Vorsitzende. (Art. 45a Abs. 1 und Art. 47 Abs. 3)

► Finanzierung der EBA

- Die EBA erhält künftig (Art. 62 Abs. 1)
 - „bis zu“ 40% (bisher: genau 40%) ihrer Einnahmen aus dem EU-Haushalt
 - ungefähr 60% ihrer Einnahmen von den in der EU ansässigen Finanzinstituten (bisher: von den NABs).
- Nationale Behörden erheben Pflichtbeiträge von den Finanzinstituten. Die Kommission legt in delegierten Rechtsakten die Berechnungsmethode der Beiträge fest. Sie nutzt dafür „geeignete und objektive Kriterien“, etwa die „Kategorie“ oder die Größe der Finanzinstitute. Zusätzlich kann die EBA Geldbußen und Zwangsgelder verhängen, wenn ein Finanzinstitut der EBA nicht ausreichend Auskunft erteilt. (Art. 62 Abs. 5, Art. 62a, Art. 35c und Art. 35d)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Änderung der EBA-Verordnung dient einem „kohärenteren Binnenmarkt“. Das setzt EU-Handeln voraus.

Politischer Kontext

Die Kommission hat im Frühjahr 2017 eine Konsultation zu den Europäischen Aufsichtsbehörden durchgeführt.

Stand der Gesetzgebung

20.09.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft/Währung (federführend), Berichterstatter: Burkhard Balz (EVP-Fraktion, D) und Pervenche Berès (S&D-Fraktion, FR)
Bundesministerien:	Bundesministerium der Finanzen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

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

Die neuen Aufgaben der EBA, „ökologischen und sozialen Faktoren“ Rechnung zu tragen sowie den Verbraucherschutz zu fördern, können zu Zielkonflikten mit ihrer eigentlichen Aufgabe – der Wahrung der Finanzstabilität – führen. Eine klare Priorisierung der Aufgaben ist notwendig.

Durch die vagen Begrifflichkeiten – „ökologisch“, „sozial“ und „Verbraucherschutz“ – verschwimmen die Mandatsgrenzen der EBA, was zu einer ausufernden regulatorischen Tätigkeit führen kann. Gesteigert wird dieses Risiko dadurch, dass Regulierungs- und Durchführungsstandards künftig einfacher – weil in Abwesenheit einer Vielzahl von NABs – beschlossen werden können. Dennoch ist diese Änderung vertretbar: Inaktive NABs sollten sinnvolle Standards nicht aufhalten können.

Der Kompetenz der EBA zum Erlass von – de jure unverbindlichen, aber de facto verbindlichen – Leitlinien sind nach wie zu wenig politische Grenzen gesetzt. Es ist unwahrscheinlich, dass die geplante Kontrolle der Kommission – als Exekutivbehörde mit Integrationsinteresse – ausreichen wird. **Die EBA sollte Leitlinien nur dann ausarbeiten dürfen, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen** (Mandatsausübungsschranke, vgl. [cepStudie](#)).

Die Einrichtung eines weisungsunabhängigen Direktoriums verringert den Einfluss der von NABs vertretenen nationalen Interessen auf die EBA-Arbeit. **Das ist notwendig für eine wirksame Schlichtung von Konflikten zwischen Aufsichtsbehörden und für eine abschreckende Ahndung von Verstößen dieser Behörden gegen EU-Recht.** Die Befugnisse des Direktoriums ermöglichen dadurch eine notwendige Mindestharmonisierung der Aufsichtspraxis, die bisher aufgrund gegenseitiger Rücksichtnahme der NABs im Rat der Aufseher kaum möglich ist.

Insgesamt aber gehen die Kompetenzen des Direktoriums zu weit. Das gilt erstens für die Annahme eines strategischen Aufsichtsplans und die anschließende Überprüfung der zuständigen Behörden. Damit trägt die EBA den unterschiedlichen aufsichtsrechtlichen Situationen in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend Rechnung. Es gilt **zweitens für das Recht, im Alleingang über die Durchführung und Veröffentlichung von Stresstests** entscheiden zu können. Nicht nur ist die Mitarbeit der zuständigen Aufsichtsbehörden für die praktische Durchführung der Stresstests entscheidend. Auch kann die (Nicht-)Veröffentlichung der Ergebnisse Folgen für die Finanzmarktstabilität haben, für die letztlich die zuständigen Aufsichtsbehörden verantwortlich sind. Es gilt **drittens für die Kontrolle bei der Auslagerung von Banktätigkeiten.** Hier werden sich im Zuge des Brexits zunehmend Fragen über das zulässige Ausmaß stellen.

Zwar besteht hier durchaus die Gefahr einer übermäßigen Lockerung der Aufsichtspraxis im Wettbewerb der Mitgliedstaaten um die Ansiedlung britischer Banken. Eine alleinige Befugnis des Direktoriums, vermeintlich fragwürdige Praktiken der Aufsichtsbehörden zu rügen, kann aber deren Befugnisse über Gebühr einschränken: Weil diese Behörden letztlich die Aufsichtsverantwortung tragen, müssen sie über angemessene Spielräume für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit Behörden in Drittstaaten verfügen. Dies gilt umso mehr, als die künftigen Beziehungen der EU mit dem Vereinigten Königreich in Finanzmarktfragen derzeit völlig ungeklärt sind.

Für diese drei Befugnisse sollte ein EBA-Rat eingerichtet werden, in dem sowohl das Direktorium als auch NABs und die EZB vertreten sind. Eine ähnliche Praxis hat sich für die Geldpolitik bewährt, über die das Direktorium der EZB und die Präsidenten der Euro-Notenbanken gemeinsam im EZB-Rat entscheiden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Maßnahmen dienen dem Funktionieren des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Die einschlägige Kompetenzgrundlage ist daher Art. 114 AEUV, wie auch vom EuGH bestätigt (Rs. C-270/12, Rn. 102 ff).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Dass die EBA – statt den zuständigen Aufsichtsbehörden – die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten überprüft und damit eine wichtige vorbereitende Arbeit für die Kommission leistet, **ist sachgerecht.** Wenn die NABs oder die EZB diese Arbeit wahrnehmen, entstände rasch der Verdacht, sie würden die Interessen des lokalen Finanzmarktplatzes oder der Eurozone schützen wollen. **Allerdings sollten die zuständigen Behörden weiterhin mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten – bilateral – zusammenarbeiten können,** weil das für die von ihnen zu verantwortende Aufsicht relevant sein kann. Die Aktivitäten der EBA sollten daher nicht so detailliert sein, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden nicht länger in der Lage wären, die Aufsicht über Bankengruppen mit Aktivitäten in Drittstaaten angemessen auszuüben.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Verordnung gilt unmittelbar (Art. 288 AEUV), sodass keine nationalen Umsetzungsakte erforderlich sind.

Zusammenfassung der Bewertung

Die neuen Aufgaben der EBA, „ökologischen und sozialen Faktoren“ Rechnung zu tragen sowie den Verbraucherschutz zu fördern, können zu Zielkonflikten mit ihrer eigentlichen Aufgabe – der Wahrung der Finanzstabilität – führen. Das Europäische Parlament und der Rat sollten Leitlinien der EBA verhindern können. Die Einrichtung eines weisungsunabhängigen Direktoriums ist notwendig für eine wirksame Schlichtung von Konflikten zwischen Aufsichtsbehörden und für eine abschreckende Ahndung von Verstößen gegen EU-Recht. Über den strategischen Aufsichtsplan, Stresstests und die Kontrolle bei der Auslagerung von Banktätigkeiten sollten Direktorium, NABs und EZB gemeinsam in einem EBA-Rat entscheiden. Eine Gleichwertigkeitsprüfung von Regulierung und Aufsicht in Drittstaaten durch die EBA ist sachgerecht. Die NABs und die EZB müssen aber mit Aufsichtsbehörden in Drittstaaten – bilateral – zusammenarbeiten können.