EU-BANKAUFSICHTSBEHÖRDE (EBA)

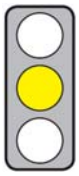
Centrum für Europäische Politik

Stand: 11.01.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Gründung der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA).

Betroffene: Nationale Bankenaufseher, Finanzinstitute, alle Bankkunden.



Pro: (1) Eine engere Koordinierung der nationalen Bankenaufsichten in Europa ist sinnvoll.
(2) Technische Standards der EBA können Wettbewerbsverzerrungen vermeiden und dienen der Qualität der Aufsicht.
Contra: (1) Die EBA sollte nicht für die Durchsetzung des EU-Aufsichtsrechts zuständig sein.
(2) Die Schlichtung durch die EBA ist mit der Arbeit der Aufsichtskollegien unvereinbar.
(3) Im Krisenfall ist die EBA nicht schlagkräftig.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 501 vom 23. September 2009 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Errichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde**

Kurzdarstellung

- **Ziel und Hintergrund der Verordnung**
  - Die Kommission will ein Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS) schaffen. Es soll umfassen:
    - eine Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA);
    - eine Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA) [Vorschlag KOM(2009) 502; vgl. CEP-Kurzanalyse];
    - eine Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA), [Vorschlag KOM(2009) 503; vgl. CEP-Kurzanalyse];
    - einen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) [KOM(2009) 499; vgl. CEP-Kurzanalyse] für die „Makroaufsicht" über das gesamte EU-Finanzsystem;
  - Das ESFS soll „ein Netzwerk nationaler und gemeinschaftlicher Aufsichtsbehörden" werden, in dem die tägliche Aufsicht über Finanzinstitute auf nationaler Ebene verbleibt. (Erwägungsgrund 6 und 7)
  - Die EBA ersetzt das Committee of European Banking Supervisors (CEBS). Sitz ist London. (Art. 1 und 5)

- **Zusammensetzung der EBA**
  - Die EBA verfügt über ein Aufsichtsorgan, einen Verwaltungsrat, einen Vorsitzenden, einen Exekutivdirektor und einen Beschwerdeausschuss (Art. 4).
  - Zentrales Gremium der EBA ist das Aufsichtsorgan, welches über Standards, Leitlinien und Empfehlungen entscheidet. Mitglieder des Aufsichtsorgans sind:
    - als stimmberechtigte Mitglieder: die Leiter der nationalen Bankaufsichtsbehörden;
    - als nicht stimmberechtigte Mitglieder: der Vorsitzende der EBA, je ein Vertreter der Europäischen Zentralbank (EZB), des ESRB, der EIOPA und der ESMA sowie ein Vertreter der Kommission (Art. 25 Abs. 1, Art. 28 und 29).

- **Tätigkeitsbereich und Aufgaben der EBA**
  - Die EBA ist zuständig für den Geltungsbereich
    - folgender Richtlinien: Eigenkapital-Richtlinien (2006/48/EG und 2006/49/EG), Geldwäscherichtlinie (2005/60/EG), Finanzkonglomeratsrichtlinie (2002/87/EG), Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen (2002/65/EG) und Einlagensicherungssystem-Richtlinie (1994/19/EG),
    - aller künftigen Rechtsakte, in denen sie dazu ermächtigt wird. (Art. 1 Abs. 2)
  - Insoweit soll die EBA
    - verbindliche technische Standards entwickeln (Art. 7),
    - die „kohärente Anwendung" des gesamten EU-Rechts seitens der nationalen Aufsichtsbehörden sicherstellen (Art. 8 und 9),
    - bei Meinungsunterschieden zwischen nationalen Aufsichtsbehörden schlichten (Art. 11),
    - im Krisenfall besondere Befugnisse zur Wahrung der Stabilität der Finanzmärkte bekommen (Art. 10),

- **Entwicklung verbindlicher technischer Standards**
  - Die EBA soll für definierte Regelungsbereiche der oben erwähnten Richtlinien verbindliche technische Standards entwickeln, die allerdings „keine politischen Entscheidungen" betreffen dürfen (Art. 1 Abs. 2, Art. 7 und CEP-Dokument als Anlage). In den übrigen Bereichen dieser Richtlinien soll sie unverbindliche Standards entwickeln (Art. 8).
  - Die EBA beschließt technische Standards mit qualifizierter Mehrheit. Dabei finden die gleichen Stimmengewichte wie im Ministerrat Anwendung. Die technischen Standards werden formal von der Kommission als Verordnung oder Beschluss angenommen. (Art. 7 und Art. 29 Abs. 1)

Ansprechpartner: Dr. Bert Van Roosebeke | Telefon 0761 38693-230 | vanroosebeke@cep.eu
CEP | Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg | Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

- **Drei-Stufen-Verfahren zur einheitlichen Anwendung des EU-Aufsichtsrechts**
  - Die EBA soll sicherstellen, dass nationale Aufsichtsbehörden das EU-Aufsichtsrecht – einschließlich technischer Standards – auch anwenden. Dazu wird ein Drei-Stufen-Verfahren entwickelt (Art. 9 Abs. 1):
    - Stufe 1: Interpretiert die EBA das Verhalten einer Aufsichtsbehörde als unvereinbar mit dem EU-Recht, empfiehlt sie der Behörde konkrete Maßnahmen zur „Einhaltung des EU-Aufsichtsrechts" (Art. 9 Abs. 3).
    - Stufe 2: Kommt die Aufsichtsbehörde der Empfehlung der EBA nicht nach, kann die Kommission eine Entscheidung erlassen, in der sie konkrete Maßnahmen und eine Umsetzungsfrist vorgibt (Art. 9 Abs. 4).
    - Stufe 3: Kommt die Aufsichtsbehörde auch den Vorgaben der Kommission nicht nach, kann die EBA eine Einzelentscheidung direkt an ein Finanzinstitut richten und es zu konkreten Maßnahmen – einschließlich dessen Schließung – verpflichten (Art. 9 Abs. 6).
  - Die EBA entscheidet in diesen Fragen mit einfacher Mehrheit (Art. 29 Abs. 1).

- **Schlichtung**
  - In Fällen, in welchen das EU-Recht eine Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden vorschreibt, ist die EBA dafür zuständig, unlösbare Meinungsunterschiede zwischen diesen Behörden zu schlichten (Art. 11 Abs. 1).
  - Die Schlichtung besteht aus einer Entscheidung, die die EBA mit einfacher Mehrheit trifft und die alle Betroffenen bindet (Art. 11 Abs. 3).
  - Kommt eine Aufsichtsbehörde dieser Entscheidung nicht nach, kann die EBA eine Einzelentscheidung an ein Finanzinstitut richten und es zu konkreten Maßnahmen verpflichten (Art. 11 Abs. 4).

- **Besondere Befugnisse im Krisenfall**
  - Bei „Entwicklungen, die die geordnete Funktionsweise und die Integrität von Finanzmärkten oder die Stabilität des Finanzsystems gefährden können", kann die Kommission eine „Krise" feststellen (Art. 10 Abs. 1).
  - In diesem Fall kann die EBA im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die nationalen Aufsichtsbehörden mit einfacher Mehrheit zu Maßnahmen verpflichten. Diese Maßnahmen müssen zur Stabilität und geordneten Funktionsweise der Finanzmärkte beitragen. (Art. 10 Abs. 2)
  - Kommt eine Aufsichtsbehörde dieser Entscheidung nicht nach, kann die EBA eine Einzelentscheidung an ein Finanzinstitut richten und es zu konkreten Maßnahmen verpflichten (Art. 10 Abs. 3).

- **Schutzklausel**
  - Entscheidungen, die die EBA zur Schlichtung oder im Krisenfall trifft, dürfen die Haushalte der Mitgliedstaaten nicht belasten.
  - Sieht sich ein Mitgliedstaat durch eine Entscheidung in seiner Haushaltsautonomie verletzt, muss er dies innerhalb eines Monats (bei Schlichtungsfragen) bzw. von drei Arbeitstagen (im Krisenfall) der EBA und der Kommission melden. Die Entscheidung der EBA wird dann ausgesetzt. (Art. 23)
  - Anschließend entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit über die Entscheidung der EBA. Trifft der Rat innerhalb von zehn Arbeitstagen (im Krisenfall) bzw. zwei Monaten (bei Schlichtungsfragen) keine Entscheidung, gilt die Entscheidung der EBA. (Art. 23 Abs. 2 und 3)

- **Zusammenarbeit mit EIOPA, ESMA sowie mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)**
  - EBA, EIOPA und ESMA richten einen „Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden" (ESA) ein. Er soll insbesondere sicherstellen, dass Maßnahmen dieser drei Aufsichtsbehörden in Bezug auf Finanzkonglomerate, „sofern angebracht", gleichzeitig getroffen werden. (Art. 40 und 42)
  - Ist eine Warnung oder Empfehlung des ESRB an eine nationale Bankenaufsichtsbehörde gerichtet, nutzt die EBA ihre Befugnisse, um Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörde zu gewährleisten (Art. 21 Abs. 5).

- **Beschwerdeausschuss**
  - Natürliche und juristische Personen können innerhalb von zwei Monaten gegen Maßnahmen der EBA zur einheitlichen Anwendung des EU-Aufsichtsrechts, gegen Schlichtungsmaßnahmen und gegen Krisenmaßnahmen Beschwerde einreichen (Art. 44 und Art. 46 Abs. 1).
  - Beschwerden haben keine aufschiebende Wirkung, es sei denn, der Beschwerdeausschuss entscheidet anderweitig (Art. 46 Abs. 3).
  - Gegen Entscheidungen des Beschwerdeausschusses kann vor dem Europäischen Gerichtshof Klage erhoben werden (Art. 47).

- **Inkrafttreten**
  Die Verordnung soll am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

Änderung zum Status quo

- Die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) wertet das Committee of European Banking Supervisors (CEBS) zu einer europäischen Behörde auf.
- Das CEBS ist derzeit nur dazu befugt, unverbindliche Leitlinien und Empfehlungen zu verabschieden. Künftig soll die EBA in den in festgelegten Bereichen (s. Anlage) mit verbindlichen technischen Standards ein einheitliches EU-Regelwerk schaffen.
- Bisher hatte das CEBS keine Befugnisse zur Schaffung einer einheitlichen Anwendung des

EU-Aufsichtsrechts, zur Schlichtung oder im Falle einer Krise. Künftig soll die EBA hier Entscheidungen treffen können.
- Anders als das CEBS soll die EBA künftig bindende Einzelentscheidungen an Finanzinstitute richten können.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission betont, dass der Schwerpunkt der „laufenden Aufsicht" über Banken – trotz Einrichtung der EBA – nach wie vor bei den nationalen Aufsichtsbehörden liege. Das Subsidiaritätsprinzip sei damit gewahrt.

Politischer Kontext

Am 25. Februar 2009 hatte die Expertengruppe um Jacques de Larosière ihren Bericht über die Finanzkrise vorgelegt und darin weitreichende Maßnahmen gefordert [s. CEP-Grundsatzpapier]. Die Kommission hat daraufhin im März die Schaffung einer Europäischen Finanzaufsicht angekündigt [Mitteilung KOM(2009) 114] und ihre Pläne im Mai konkretisiert [Mitteilung KOM(2009) 252; s. CEP-Analyse]. ECOFIN-Rat und Europäischer Rat schlossen sich im Juni 2009 diesen Plänen an, betonten aber, dass Entscheidungen der Europäischen Aufsichtsbehörden „keine Auswirkungen auf die haushaltspolitische Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten haben sollten."

Stand der Gesetzgebung

23.09.09	Annahme durch Kommission
02.12.09	Diskussion im Rat
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	Binnenmarkt und Dienstleistungen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter José Manuel García-Margallo Y Marfil (E, EVP-Fraktion); Haushalt; Beschäftigung und Soziales; Recht; konstitutionelle Fragen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	offen
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; ex-Art. 95 EGV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren; ex-Art. 251 EGV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Gründung der EBA spiegelt den Versuch wider, die nationalen Bankaufsichtstrukturen in der EU zu koordinieren und zusammenzuführen. Angesichts der engen Verflechtung der nationalen Finanzmärkte **ist** dies **zu begrüßen.** Allerdings ist ihre Tätigkeit auf den Geltungsbereich der angeführten Richtlinien beschränkt. Auch setzt sie sich aus den nationalen Bankaufsehern zusammen. Eine starke nationale Rückkoppelung ist daher programmiert. **Eine echte Zentralisierung der Bankenaufsicht auf EU-Ebene erfolgt** also – **zu Recht** – **nicht.** Denn sie wäre angesichts der enormen Unterschiede in den nationalen Aufsichtsstrukturen mittelfristig gar nicht realisierbar. Die EBA erhält dennoch substantielle Kompetenzen, die in der Gesamtbetrachtung allerdings nur teilweise überzeugen:

Die von der EBA zu entwickelnden verbindlichen technischen Standards tragen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Regelwerks („common rulebook") bei. Sie **verringern Wettbewerbsverzerrungen** im EU-Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen **und verhindern ein „race to the bottom"**, indem nationale Regulierungsbehörden ihre nationalen Aufsichtsstandards im Wettbewerb der Finanzplätze nicht mehr vorsätzlich lockern können.

Die Befugnis der EBA, im Rahmen des 3-Stufen-Verfahrens **das EU-Aufsichtsrecht durchzusetzen und dabei Finanzinstituten direkte Anweisungen erteilen zu dürfen, ist** dagegen **problematisch.** Denn wenn Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden darüber entscheiden, ob das Verhalten von „Kollegen" mit dem EU-Recht vereinbar ist, drohen nationale Interessen das Entscheidungsverhalten zu beeinflussen. Dieses Problem ist umso gravierender, als die EBA den Finanzinstituten direkte Anweisungen erteilen darf, und Beschwerden grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben. Finanzinstitute drohen so zum Opfer nationaler Interessen zu werden. Da andererseits ein jeweils von der Kommission gegen Aufsichtsbehörden einzuleitendes Vertragsverletzungsverfahren langwierig und damit unpraktikabel wäre, sollten unabhängige Gerichte die Verstöße der Aufsichtsbehörden gegen das EU-Aufsichtsrecht ahnden (z.B. in einem Schnellverfahren).

Die Schlichtungskompetenz der EBA führt dazu, dass die Aufsichtsbehörde des Heimatlandes einer grenzüberschreitend tätigen Bank – die bei der Aufsicht in Aufsichtskollegien bisher das letzte Wort hat – durch die EBA entmachtet werden kann. Sie **ist verfehlt.**
Zum Einen trägt sie nicht zum einheitlichen europäischen Regelwerk bei. Das leisten bereits die technischen Standards. Zum Anderen ist sie wegen der fehlenden Neutralität der EBA auch als Instrument zur Durchsetzung des EU-Aufsichtsrechts ungeeignet.
Die vorgesehenen Befugnisse der EBA in Krisenfällen sind ineffektiv. Zwar soll sie die nationalen Aufsichtsbehörden zu Maßnahmen verpflichten dürfen. Diese Maßnahmen werden sich allerdings – gerade in einer Krise – zwangsläufig negativ auf die Haushalte der Mitgliedstaaten auswirken. Die Verordnung untersagt jedoch genau das und räumt dem betroffenen Mitgliedstaat ein Widerspruchsrecht mit der Folge der Aussetzung der EBA-Maßnahme ein. So wird gerade in einer Krise entscheidende Zeit verloren.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Technische Standards senken die mit der Aufsicht verbundenen Kosten, vor allem für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Nicht erkennbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der EBA stärkt die Finanzmarktstabilität und damit auch die Attraktivität der EU als Standort. Allerdings bedingt die weltweite Verflechtung der Finanzmärkte, dass die Stabilität des europäischen Finanzmarktes auch von der Qualität der Aufsicht in anderen Teilen der Welt abhängig ist.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz zur Errichtung der Behörden folgt aus Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV) [s. CEP-Gutachten].

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Letztentscheidungskompetenzen der EBA im Krisenfall und im Schlichtungsverfahren sind, gemessen an der Meroni-Entscheidung des EuGH (Rs. 9/56), nicht mit EU-Recht vereinbar. Nach dieser Entscheidung dürfen nur die im AEUV (früher: EGV) genannten Institutionen mit solchen Befugnissen ausgestattet sein. Es ist allerdings offen, ob die Meroni-Entscheidung, in der es um die Vergabe von Subventionen ging, auf die EBA übertragbar ist. Der Kommission die Letztentscheidungsbefugnis zu übertragen würde jedenfalls der erklärten Absicht zuwiderlaufen, die Aufsichtsbehörde von der Politik unabhängig zu machen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Wenn die Deutsche Bundesbank – wie vorgesehen – die Bankenaufsicht in Deutschland ausüben soll, zwingt die Verordnung zu Änderungen des Bundesbankgesetzes. Denn **die Bundesbank ist von Weisungen unabhängig** (§ 12 Abs. 1 BBankG) **und unterliegt keiner Fach- oder Dienstaufsicht** (BVerwGE 41, 354). **Die Verordnung sieht** aber **ein Weisungs- und Aufsichtsrecht** der EBA gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden **vor.**
Zudem kann die EBA Entscheidungen treffen, die sich auf den Haushalt eines Mitgliedstaates auswirken können. Dies kann der betroffene Mitgliedstaat allein nicht verhindern. Mit der Verordnung geben die Mitgliedstaaten daher ihr Budgetrecht partiell auf. Dies tangiert die Befugnisse des Bundestages unmittelbar und fällt daher unter den Parlamentsvorbehalt des Lissabon-Urteils (vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Absatz-Nr. 256). **Die deutsche Zustimmung zu der Verordnung sollte im Rat** daher **erst nach entsprechender Zustimmung des Bundestages erfolgen**.

Alternatives Vorgehen

Der Vorschlag lässt sich nur dann entscheidend verbessern, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, klare Vorabvereinbarungen über die Verteilung der finanziellen Lasten von EBA-Entscheidungen zu treffen. Dazu fehlt wohl der politische Wille, obwohl die faktische Integriertheit der Finanzmärkte eine europäische Integration der Bankenaufsicht erfordert.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Gründung der EBA und damit die engere Koordinierung der Bankenaufsicht ist sinnvoll. Technische Standards der EBA können Wettbewerbsverzerrungen vermeiden und dienen der Qualität der Aufsicht. Die EBA sollte aber nicht für die Anwendung des EU-Aufsichtsrechts zuständig sein. Die Schlichtung durch die EBA ist mit der Arbeit der Aufsichtskollegien unvereinbar. Im Krisenfall ist die EBA nicht schlagkräftig.