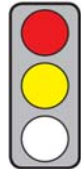


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Europäische Zentralbank soll in den zentralen Aufsichtsfragen für die Aufsicht über alle Banken der Eurozone zuständig sein.

**Betroffene:** EZB, EBA, nationale Aufsichtsbehörden und Kreditinstitute.



**Pro:** Es gibt gute Argumente für die Zentralisierung der europäischen Bankenaufsicht.

**Contra:** (1) Die Übertragung sämtlicher Kernkompetenzen der Bankenaufsicht an die EZB ist mit europäischem Recht nicht vereinbar.

(2) Die Bankenaufsicht sollte nicht bei der EZB angesiedelt werden: Es drohen Interessenkonflikte mit der Geldpolitik und die Gefährdung der Unabhängigkeit der EZB. Fehlentscheidungen bei der EZB-Bankenaufsicht können den geldpolitischen Ruf der EZB gefährden. Die EZB verfügt über keinerlei Erfahrung in der Bankenaufsicht.

(3) Eine strikte organisatorische Trennung innerhalb der EZB von Geldpolitik und Bankenaufsicht wäre wünschenswert, verstieße jedoch gegen EU-Recht.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2012) 511** vom 12. September 2012 für eine **Verordnung** des Rates zur **Übertragung besonderer Aufgaben** in Zusammenhang mit **der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Verordnung ist Teil der auf EU-Ebene geplanten „Bankenunion“ (vgl. Mitteilung Fahrplan für eine Bankenunion COM(2012) 510).
- Die Verordnung weist der Europäischen Zentralbank (EZB) Aufgaben der Bankenaufsicht zu. Die bestehenden Aufgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) werden mit einem gleichzeitig vorgelegten Verordnungsvorschlag neu definiert (COM(2012) 512, s. [CEP-Analyse](#)).
- Mit dem Vorschlag will die Kommission „die Zuverlässigkeit und Solidität von Banken sowie die Stabilität des Finanzsystems“ fördern (Art. 1).

#### ► Aufsichtsaufgaben der Europäischen Zentralbank

- Die EZB erhält die ausschließliche Zuständigkeit insbesondere für folgende Aufsichtsaufgaben gegenüber allen in der Eurozone ansässigen Banken (Art. 4 Abs. 1):
  - Vergabe und Entzug von Zulassungen (lit. a),
  - Einhaltung der aufsichtsrechtlichen EU-Anforderungen an Eigenkapital, Verschuldungsgrad, Liquidität und Großkredite (lit. c),
  - Durchführung von Stresstests (lit. h),
  - Durchführung von Frühinterventionsmaßnahmen, wenn eine Bank die aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt oder voraussichtlich nicht erfüllen wird (lit. k),
  - Erlass folgender Vorgaben für Kreditinstitute, sofern im EU-Recht „ausdrücklich“ vorgesehen:
    - strengere aufsichtsrechtliche Anforderungen und „zusätzliche Maßnahmen“ (lit. d),
    - Kapitalpuffer, antizyklische Pufferquoten und „sonstige Maßnahmen“ zur Abwendung von Systemrisiken (lit. e),
    - zusätzliche Eigenkapital-, Liquiditäts- und sonstige Anforderungen, um „solides Risikomanagement und solide Risikoabdeckung“ zu gewährleisten (lit. g).

Aufsichtsaufgaben, die nicht ausdrücklich der EZB übertragen wurden, verbleiben bei den Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten (Art. 4 Abs. 4).

- In Bezug auf Zweigniederlassungen in der Eurozone von Banken aus Nicht-Euro-Staaten übernimmt die EZB die bisherigen Aufgaben der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde (Art. 4 Abs. 2).

#### ► Befugnisse der EZB

- Im Bereich der EZB-Aufsichtsaufgaben gehen die bestehenden Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten auf die EZB über (Art. 8 Abs. 1).
- Die EZB erhält die Aufgabe, im Vorfeld von EBA-Entscheidungen gemeinsame Standpunkte der nationalen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten zu koordinieren (Art. 4 Abs. 1 lit. l).
- Die EZB kann bei Banken
  - allgemeine Untersuchungen durchführen und dabei auch die Vorlage von Unterlagen verlangen sowie Bücher und Aufzeichnungen prüfen (Art. 10 Abs. 1, Abs. 2 UAbs. 1),

- Untersuchungen vor Ort durchführen und dabei auch Gebäude und Grundstücke betreten (Art. 11 Abs. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 und 3); ist dafür nach nationalem Recht eine richterliche Genehmigung erforderlich, muss diese eingeholt werden (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1).
- Die EZB kann im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben Sanktionen verhängen (Art. 15 Abs. 1).
- ▶ **Verhältnis der EZB zu den nationalen Aufsichtsbehörden**
  - Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen Anweisungen der EZB Folge leisten und die EZB auf deren Ersuchen bei der Bankenaufsicht unterstützen (Art. 5).
  - Bei Banken, die in mehreren Euro-Staaten tätig sind, arbeiten die nationalen Aufsichtsbehörden nur weiterhin zusammen, wenn Aufsichtsaufgaben betroffen sind, die nicht der EZB übertragen wurden (Art. 14 Abs. 1).
- ▶ **EZB-Aufsicht über Banken in Euro-Staaten – Übergangsbestimmungen**
  - Am 1. Juli 2013 übernimmt die EZB die Aufsicht über die „systemrelevanten“ Banken in den Euro-Staaten. Die EZB legt bis zum 1. März 2013 fest, welche Institute dies sind. (Art. 27 Abs. 1)
  - Spätestens am 1. Januar 2014 übernimmt die EZB die Aufsicht über alle Banken der Eurozone (Art. 27 Abs. 2).
  - Sie kann bereits vor dem 1. Januar 2014 die Aufsicht über eine Bank übernehmen, insbesondere wenn diese „öffentlichen finanziellen Beistand erhalten oder beantragt hat“ (Art. 27 Abs. 3).
- ▶ **Aufsichtsgremium**
  - Für die „Planung und Ausführung“ der EZB-Aufsichtsaufgaben ist ein Aufsichtsgremium innerhalb der EZB zuständig. Dieses besteht aus (Art. 19 Abs. 1 und 2)
    - einem vom EZB-Rat gewählten Vorsitzenden aus den Reihen des Direktoriums – nicht aber dem EZB-Präsidenten – und einem stellvertretenden Vorsitzenden aus den Reihen des EZB-Rates,
    - vier vom EZB-Direktorium ernannten Vertretern der EZB,
    - je einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten.
  - Der EZB-Rat kann dem Aufsichtsgremium „klar definierte Aufsichtsaufgaben“ und die damit verbundene Beschlussfassung für eine oder mehrere Banken übertragen. Der EZB-Rat übernimmt aber die „Überwachung und Verantwortung“. (Art. 19 Abs. 3)
  - Die Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden aus Nicht-Euro-Staaten, die sich der EZB-Aufsicht unterwerfen, werden, unter von der EZB festzulegenden Bedingungen, an der Tätigkeit des Aufsichtsgremiums beteiligt (Art. 19 Abs. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 und 3).
  - Der Vorsitzende der EBA und ein Mitglied der EU-Kommission können als Beobachter an den Sitzungen des Aufsichtsgremiums teilnehmen (Art. 19 Abs. 6).
- ▶ **Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht**
  - Die EZB übt ihre Aufsichtstätigkeit unabhängig von Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der EU sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten aus (Art. 16).
  - Sie muss die Aufsichtstätigkeit von ihrer Tätigkeit in der Geldpolitik und sonstigen Tätigkeiten trennen und hierfür die „erforderlichen internen Vorschriften“ erlassen. Die Aufsichtstätigkeit darf die geldpolitische und sonstige Tätigkeiten nicht „beeinträchtigen“. (Art. 18)
  - Ferner muss sie
    - vor dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat Rechenschaft ablegen (Art. 17),
    - dem EP, dem Rat, der EU-Kommission und der Eurogruppe jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vorlegen (Art. 21 Abs. 1),
    - Fragen des EP und der Eurogruppe „mündlich oder schriftlich“ beantworten (Art. 21 Abs. 4).
- ▶ **EZB-Aufsicht über Banken in Nicht-Euro-Staaten**

Vereinbaren die EZB und die nationale Aufsichtsbehörde eines Nicht-Euro-Staats eine „enge Zusammenarbeit“, ist die EZB auch für die Aufsicht über die Banken des Nicht-Euro-Staates zuständig (Art. 6 Abs. 1).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

Bisher verfügt die EZB über keine Befugnis zur Aufsicht. Diese obliegt den nationalen Aufsichtsbehörden.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nur auf EU-Ebene kann eine funktionierende Bankenaufsicht und Finanzstabilität gewährleistet werden.

## Politischer Kontext

Am 26. Juni 2012 legte der Präsident des Europäischen Rates einen Bericht vor, in dem er zusammen mit den Präsidenten der Kommission, der Euro-Gruppe und der EZB die Schaffung eines „einheitlichen europäischen Bankenaufsichtssystems“ fordert. Am 29. Juni 2012 riefen die Euro-Staaten die Kommission auf, dafür „in Kürze“ Vorschläge zu unterbreiten. Auch beschlossen sie, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) Banken direkt rekapitalisieren darf, sobald eine einheitliche Aufsicht eingerichtet ist. Bisher ist das nur über Finanzhilfen an den Mitgliedstaat möglich. In seiner Entschließung vom 13. September 2012 forderte das EP, als Mitgesetzgeber in den Gesetzgebungsprozess einbezogen zu werden, obwohl nur ein Anhörungsrecht besteht. Es betonte, die Vorschläge zur Bankenunion als ein Paket zu betrachten. In seinen Schlussfolgerungen vom 18. Oktober 2012 nannte der Europäische Rat als Ziel, bis zum 1. Januar 2013 eine Einigung über den

rechtlichen Rahmen der Bankenaufsicht zu erreichen. Die praktische Umsetzung soll im Laufe des Jahres 2013 erfolgen. Weiterer Teil der EU-Bankenunion ist der Richtlinienvorschlag zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (COM(2012) 280). Die Kommission hat darüber hinaus einen EU-weiten Abwicklungsmechanismus für Banken angekündigt, in dem auch die Verteilung der Kosten thematisiert werden soll.

## Stand der Gesetzgebung

12.09.12 Annahme durch Kommission  
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), Berichterstatterin: Marianne Thyssen (EVP-Fraktion, BE); Recht; Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres; Konstitutionelle Fragen  
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Finanzen (federführend); EU; Wirtschaft; Haushalt; Recht  
Entscheidungsmodus im Rat: Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto.

## Formalien

Kompetenznorm: Art. 127 Abs. 6 AEUV  
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1 AEUV)  
Verfahrensart: Art. 127 Abs. 6 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren: EP nur anhörungs-, nicht mitentscheidungs-berechtigt)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Durch die Übertragung der essentiellen aufsichtsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse wird die EZB zur zentralen Bankenaufsichtsbehörde im Euroraum. Die nationalen Aufsichtsbehörden verlieren weitgehend ihre Befugnisse.

### **Es gibt gute Argumente für eine supranationale Zentralisierung der europäischen Bankenaufsicht.**

Erstens hat der Finanzbinnenmarkt dazu geführt, dass viele europäische Banken über wechselseitige Geschäftsbeziehungen sehr stark miteinander verknüpft sind. Gute Aufsicht über solche Banken bedarf daher vieler Informationen. Bei perfekter Zusammenarbeit ist das zwar auch mit national agierenden Aufsichtsbehörden denkbar. Der Reibungsverlust ist aber geringer, wenn eine Behörde für die gesamte Aufsicht zuständig ist. Zweitens erschwert die supranationale Zentralisierung die Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Partikularinteressen in der Aufsicht. Drittens erhöht die Zentralisierung die Wahrscheinlichkeit, dass gleiche Fälle auch mit gleichen Aufsichtsmaßnahmen begegnet werden, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie auftreten. Einschränkend gilt hier allerdings der Einwand, dass EU-einheitliche technische Durchführungsmaßnahmen („single rulebook“) – welche die EBA entwickelt – derzeit noch unzureichend vorhanden sind. Auch übernimmt die EZB die bestehenden nationalen Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden. Diese sind von Land zu Land durchaus unterschiedlich ausgestaltet, so dass gleiche Fälle trotzdem ungleich behandelt werden können.

**Problematisch ist allerdings, dass die zentrale europäische Bankenaufsicht gerade bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt werden soll. Erstens kann es innerhalb der EZB zu Interessenkonflikten mit der Geldpolitik kommen.** So können die Leitzinsen der EZB zu fallenden Aktienkursen führen, was Banken dazu zwingt Abschreibungen vorzunehmen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die EZB in ihren geldpolitischen Entscheidungen Rücksicht nimmt auf die Nöte der Banken – oder gar auf die des ESM, der Banken direkt rekapitalisieren darf. Dies wird zu höheren Inflationserwartungen führen, weil die Bevölkerung nicht länger glauben wird, dass die EZB vorrangig die Preisstabilität anstrebt.

**Zweitens gerät auch die geldpolitische Unabhängigkeit der EZB nach außen gegenüber der Politik unter Druck.** Nachgewiesenermaßen sind Notenbanken bei weitgehender Unabhängigkeit am ehesten in der Lage, niedrige und stabile Inflationserwartungen zu erreichen. In Fragen der Bankenaufsicht scheint eine solche Unabhängigkeit allerdings schwer vorstellbar. Die fiskalischen Folgen von Bankenaufsichtsentscheidungen in Krisenfällen können sehr weitreichend sein und sogar die Bonität ganzer Staaten gefährden. Politiker werden daher versuchen, Aufsichtsentscheidungen der EZB zu beeinflussen.

Beide Probleme – interne Interessenkonflikte und die Gefährdung der externen geldpolitischen Unabhängigkeit – ließen sich zumindest theoretisch lösen, indem die geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten in der EZB vollständig voneinander getrennt würden („chinesische Mauer“). **Notwendig wäre dafür ein mit Letztentscheidungskompetenzen ausgestattetes Aufsichtsgremium, welchem keine Mitglieder des für die Geldpolitik zuständigen EZB-Rats angehören.** Die Kommission schlägt dagegen vor, dass der EZB-Rat Aufsichtsaufgaben und Beschlussfassungen auf das Aufsichtsgremium übertragen kann. Beim EZB-Rat verbleiben aber die Überwachung über und die Verantwortung für die Entscheidungen des Aufsichtsgremiums. Auch gehören mindestens zwei Personen aus dem EZB-Rat dem Aufsichtsgremium an.

**Weitere Probleme lassen sich auch so nicht lösen.** Erstens: **Die EZB verfügt über keinerlei Aufsichtserfahrung.** Auch deswegen ist der vorgesehene Zeitplan völlig unrealistisch. Zweitens: **Die Ausdehnung der EZB-Aufsicht** auf die Banken außerhalb der Eurozone, insbesondere **auf die britischen Banken, ist politisch ausgeschlossen.** Angesichts der Bedeutung des Finanzplatzes London ist jedoch fragwürdig, wie sinnvoll eine auf den Euroraum beschränkte Aufsicht, ist. Drittens: **Fehlentscheidungen der Bankenaufsicht** sind unvermeidbar. Von der EZB getroffen, **können sie negative Auswirkungen auch auf die geldpolitische Reputation der EZB haben.**

**Eine zentrale Bankenaufsicht bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA** ist der EZB-Aufsicht vorzuziehen. Sie **bietet die Vorteile der Zentralisierung, vermeidet aber die meisten Nachteile,** die mit **der EZB-Bankenaufsicht** verbunden sind.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

**Die EU besitzt keine Kompetenz für die vorgeschlagene Verordnung.** Nach Art. 127 Abs. 6 AEUV kann der Rat der EZB „besondere“ Aufgaben der Finanzaufsicht übertragen. Der englische und der französische Vertragstext sprechen dagegen von „specific tasks“ bzw. „missions spécifiques“. „Specific“ bzw. „spécifique“ bedeuten neben „begrenzt“ auch „genau festgelegt“. Je nach Übersetzung müssen die übertragenen Aufgaben also lediglich *eindeutig beschrieben* sein oder es darf nur *ein Teil* der Aufsichtsaufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden an die EZB übertragen werden. Nach der deutschen Sprachfassung ist auch eine Beschränkung auf *inhaltlich bedeutsame* Aufgaben möglich.

Der Blick auf die Systematik führt zu der Lesart, dass nur ein begrenzter Teil der Aufsichtsaufgaben übertragen werden darf. Nach Art. 127 Abs. 5 AEUV „trägt [das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)] zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute [...] ergriffenen Maßnahmen bei“. Nach Art. 25.1 EZB-Satzung kann die EZB „die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen des Geltungsbereichs und der Anwendung der Rechtsvorschriften der Union hinsichtlich der Aufsicht über die Kreditinstitute [...] beraten und von diesen konsultiert werden“. Die EZB soll also nach diesen beiden Vorschriften nur eine unterstützende und beratende Rolle spielen. Auch die Entstehungsgeschichte weist in diese Richtung: Mit der Einschränkung der Übertragungsmöglichkeit auf „besondere“ Aufgaben sollte den Mitgliedstaaten entgegengekommen werden, die eine starke Rolle der EZB in der Bankenaufsicht kritisch sahen (Van den Berg, *The Making of the Statute of the European System of Central Banks*, S. 286).

**Die EZB darf die Aufgaben der Bankenaufsicht also nicht vollständig wahrnehmen. Der Katalog der „ausschließlichen Zuständigkeiten“ der EZB (in Art. 4 Abs. 1) enthält aber sämtliche Kernkompetenzen einer Bankenaufsichtsbehörde und kommt so einer vollständigen Wahrnehmung der Bankenaufsicht gleich.**

### Subsidiarität

Unproblematisch. Der EU-Bankensektor ist so weitgehend integriert, dass die Wahrung der Finanzstabilität nicht länger durch eine rein nationale Bankenaufsicht erreicht werden kann.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unbeschadet der fehlenden Kompetenz nach Art. 127 Abs. 6 AEUV stellen sich zwei Folgeprobleme.

Art. 129 Abs. 1 AEUV legt abschließend fest, dass der EZB-Rat und das Direktorium die Beschlussorgane der EZB sind. **Die** zur Vermeidung interner Interessenkonflikte wünschenswerte **Ausstattung des neuen Aufsichtsgremiums mit Letztentscheidungsbefugnissen** – zwecks Trennung der geldpolitischen von den aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten durch eine „chinesische Mauer“ – **verstieße daher gegen EU-Recht.**

Die Unabhängigkeit der EZB ist für alle ihre Aufgaben zu gewährleisten (Art. 282 Abs. 3 AEUV). Gleichzeitig müssen Entscheidungen der Bankenaufsicht aber demokratisch legitimiert sein. Dazu müssen diese umfassend rechenschaftspflichtig sein. Die vorgesehenen Berichtspflichten und Fragerechte reichen nicht aus. **Der Widerspruch zwischen Unabhängigkeit der EZB und Demokratieprinzip ist für die Bankenaufsicht daher nicht lösbar.**

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Zwar gilt die Verordnung unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 UAbs. 2 S. 2 AEUV), sodass keine nationalen Umsetzungsakte erforderlich sind. Um die Rechtslage klarzustellen, ist jedoch insbesondere das Kreditwesengesetz entsprechend anzupassen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Es gibt gute Argumente für eine Zentralisierung der EU-Bankenaufsicht. Die vorgeschlagene Zentralisierung der wesentlichen Aufsichtsaufgaben bei der EZB ist jedoch ökonomisch problematisch und juristisch unzulässig. Die Bankenaufsicht innerhalb der EZB kann zu Interessenkonflikten mit der Geldpolitik führen und die Unabhängigkeit der EZB schädigen. Die strikte Trennung von geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten innerhalb der EZB ist juristisch unzulässig und kann dieses Problem daher nicht lösen. Auch verfügt die EZB über keinerlei Erfahrung in der Bankenaufsicht und können Fehlentscheidungen in der Bankenaufsicht ihren geldpolitischen Ruf gefährden. Sinnvoller wäre eine zentralisierte Aufsicht bei der EBA, die idealerweise die gesamte EU abdeckt.