



FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

EU-Bankenaufsicht

Wer garantiert Transparenz
und demokratische Legitimation
des neuen Systems?

Mirko Weiß,
Karl-Peter Schackmann-Fallis,
Indranil Ganguli

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- *Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;*
- *Politikberatung;*
- *internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;*
- *Begabtenförderung;*
- *das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.*

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung

Der Managerkreis der FES versteht sich als Forum für den Meinungsaustausch zwischen Entscheidungsträger_innen aus Wirtschaft und Politik. Er will eine Brücke zwischen Wirtschaft und Politik bauen und Gelegenheiten schaffen, bei denen sich Manager und Politiker kennen lernen und voneinander lernen können.

Alle Informationen zu Veranstaltungen, Publikationen und Selbstverständnis finden Sie hier: managerkreis.de.

Die Autoren

Dr. Mirko Weiß ist Referent beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) sowie Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzen des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) sowie Mitglied des Vorstands des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dr. Indranil Ganguli ist seit 2014 als Bereichsleiter Geldwäsche- und Betrugsprävention in einem Compliance-Outsourcing-Unternehmen der Genossenschaftlichen FinanzGruppe tätig sowie Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzen des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.

EU-Bankenaufsicht

Wer garantiert Transparenz
und demokratische Legitimation
des neuen Systems?

Mirko Weiß,
Karl-Peter Schackmann-Fallis,
Indranil Ganguli

Vorwort

Dr. Harald Noack

S5

**Rolle der European Banking Authority (EBA) in der
bankaufsichtlichen europäischen Rechtsetzung:
Vorschläge für eine institutionelle Weiterentwicklung**

Dr. Mirko Weiß / Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis

S7

**EZB-Aufsicht und SSM – Ein Spagat zwischen
demokratischer Legitimation und Rechtstaatlichkeit**

Dr. Indranil Ganguli

S21

Literaturverzeichnis

S33

Vorwort

Die internationale Finanzkrise 2008 hat – unabhängig von den unterschiedlichen Ursachen ihres Entstehens – erneut gezeigt, dass Krisen im Finanzsektor länderübergreifende Effekte haben, nicht auf diesen beschränkt bleiben und dramatische Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und die Realwirtschaft vieler Länder und Regionen haben können. Sowohl der Europäischen Kommission als auch den einzelnen Mitgliedstaaten der EU wurde klar, dass die von Finanzmarktexperten lange geforderte europäische Aufsicht notwendig ist, da in einem globalisierten Finanzsystem nationalstaatliche Regulierung und Überwachung des Finanzsektors keine adäquate Antwort mehr auf die Aufgabe der Schaffung eines stabilen Finanzsystems sein kann.

Eine von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière erarbeitete Vorschläge zur Änderung des institutionellen Aufsichtsrahmens. Dazu gehörte die Implementierung eines Europäischen Systems der Finanzaufsicht, welches im Januar 2011 in Kraft trat.

Zudem wurde seitens der EU-Staaten die Schaffung einer Bankenunion als wichtiger Bestandteil einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ in die Wege geleitet. Kernelement der Bankenunion bildet die zentrale Bankenaufsicht. Diese Aufgabe nimmt die Europäische Zentralbank im Rahmen des einheitlichen Bankaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Bankenaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten wahr.

In Anbetracht des Handlungsdrucks und der Tatsache, dass Änderungen am europäischen Vertragswerk nicht durchsetzbar waren, wurden alle Maßnahmen so gestaltet, dass sie auf Basis der bestehenden EU-Verträge implementiert werden konnten.

Die Autoren Dr. Mirko Weiß und Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis sowie Dr. Indranil Ganguli zeigen in ihren Papieren auf, dass auf Basis der seit Implementierung gemachten praktischen Erfahrungen sowie vor dem Hintergrund existierender Transparenz- und Demokratiedefizite, sowohl die Rolle der European Banking Authority (EBA) in der bankaufsichtsrechtlichen europäischen Regulierung als auch die Rolle der Europäischen Zentralbank im SSM einer fundierten Analyse und kritischen Bewertung unterzogen werden müssen. Sie weisen darauf hin, dass dabei gerade für kleine und mittelgroße Banken erhebliche Hürden entstanden sind, um den komplexen Anforderungen bankaufsichtsrechtlicher Vorgaben zu genügen. Ihre hierbei gewonnenen Erkenntnisse führen zu Forderungen nach Änderungen, welche die Praktikabilität der Regulierung sowie Transparenz und demokratische Legitimation wieder in den Vordergrund rücken.

Dr. Harald Noack

Vorsitzender der Arbeitsgruppe Finanzen
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung

Rolle der European Banking Authority (EBA) in der bankaufsichtlichen europäischen Rechtsetzung

Vorschläge für eine institutionelle Weiterentwicklung

Mirko Weiß,
Karl-Peter Schackmann-Fallis

I. Europäisches System der Finanzaufsicht

Wie sieht es aus und wie ist es entstanden?

Die Ursprünge des Europäischen Systems der Finanzaufsicht finden sich in dem im Februar 2009 veröffentlichten De Larosièrè-Bericht. Jene Expertengruppe unter Vorsitz von Jacques de Larosièrè war von der EU-Kommission eingesetzt worden, um regulatorische Maßnahmen als Antwort auf die Finanzkrise zu erarbeiten und um das seinerzeit bestehende Aufsichtssystem in der EU zu beurteilen. Zu den Vorschlägen gehörte u. a. eine Änderung des institutionellen Aufsichtsrahmens in der EU in Form der Schaffung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht.

Auf dem Gipfeltreffen Mitte Juni 2009 griff der Europäische Rat die Vorschläge der De Larosièrè-Gruppe formal auf und fasste den Grundsatzbeschluss zur Schaffung eines neuen Systems für die Finanzmarktaufsicht in der Europäischen Union. Die EU-Kommission wurde beauftragt, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten. Diese legte sie im Oktober 2009 in Form von Verordnungsvorschlägen vor. Formal stützt die EU-Kommission ihren Vorschlag zur Schaffung europäischer Behörden im Bereich der Finanzmarktaufsicht auf Art. 114 AEUV (sog. Binnenmarktcompetenz), welcher Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zulässt, wenn dies zum Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist. Im zweiten Halbjahr 2010 erfolgten die Beschlüsse im ECON-Ausschuss bzw. im Plenum des Europäischen Parlaments sowie im ECOFIN-Rat. Die neue Struktur trat mit Januar 2011 in Kraft.

Das neue europäische Aufsichtssystem besteht aus zwei zentralen Komponenten:

(A) European Systemic Risk Board (ESRB) / Europäischer Ausschuss für Systemrisiken:

- *zuständig für die makroprudentielle (d. h. auf das Gesamtsystem bezogene) Aufsicht*
- *unabhängiger Ausschuss ohne eigene Rechtspersönlichkeit, organisatorisch an die EZB angebunden*

(B) European System of Financial Supervision (ESFS) / Europäisches System der Finanzaufsicht:

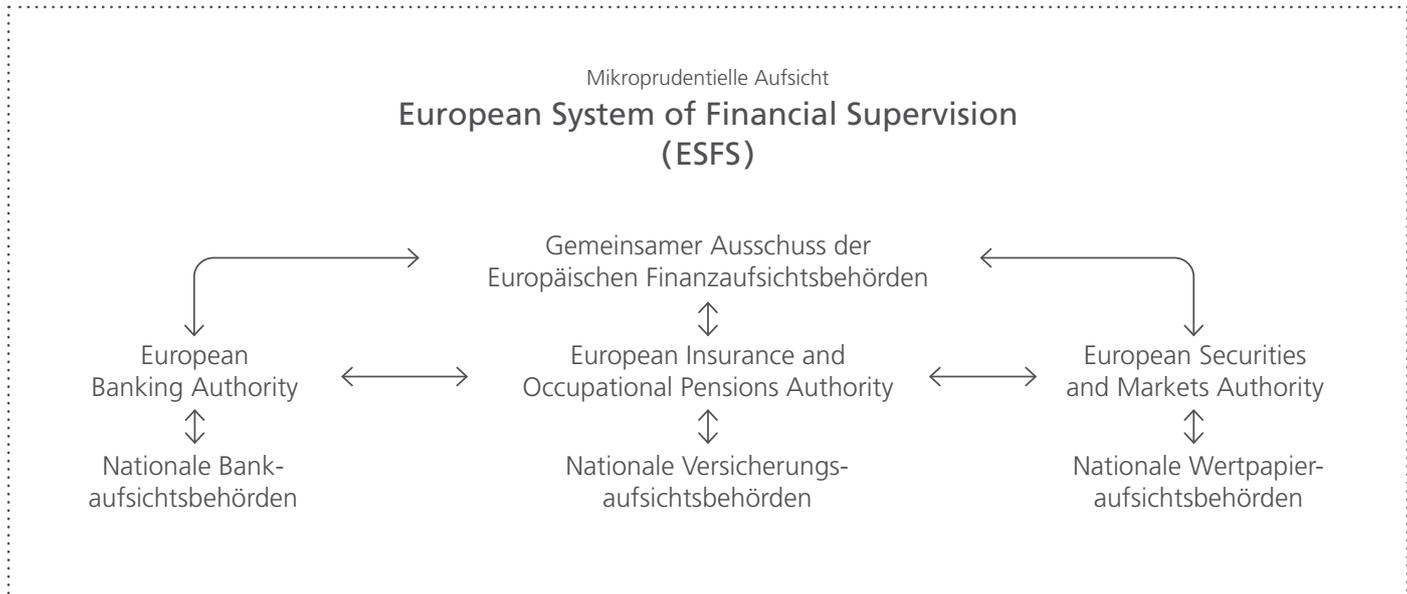
- *verantwortlich für die mikroprudentielle (d. h. instituttspezifische) Aufsicht*
- *besteht aus drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (zzgl. eines gemeinsamen Ausschusses) und den entsprechenden nationalen Aufsichtsbehörden*

Das European System of Financial Supervision (ESFS) bildet sich als Verbundstruktur aus den nationalen Finanzaufsichtsbehörden und drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, den European Supervisory Authorities (ESAs). Dazu wurden die bereits auf europäischer Ebene bestehenden Ausschüsse der nationalen Aufsichtsbehörden im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiermarktbereich – die sogenannten Level III-Committees: Committee of European Banking Supervisors (CEBS), Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) und Committee of European Securities Regulators (CESR) – in entsprechende

European Supervisory Authorities umgewandelt.

CEBS, CEIOPS und CESR waren nur beratende bzw. koordinierende Gremien ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die technische Durchführungsstandards zu europäischen Regulierungsmaßnahmen erarbeitet bzw. empfohlen haben. Mit der Schaffung des ESFS wurden die Level III-Ausschüsse zu eigenständigen EU-Behörden (formal: Agenturen der Europäischen Union) mit fester Ressourcen- sowie Personalausstattung. Zudem haben diese Behörden – in bestimmten definierten Fällen – eigenständige Durchgriffsbefugnisse gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden und Kreditinstituten. Direkte administrative Durchgriffsrechte in die Nationalstaaten waren ein Novum, da sie im Grunde Elemente eines Bundesstaates darstellen.

Die für Bankenaufsicht zuständige European Banking Authority (EBA) / Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat ihren Sitz in London. Die für die Versicherungsaufsicht verantwortliche Behörde, die European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) / Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge, wurde in Frankfurt/Main angesiedelt. Die Wertpapiermarktaufsicht wird von der European Securities and Markets Authority (ESMA) / Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde mit Sitz in Paris wahrgenommen. Das Joint Committee of European Supervisory Authorities / Gemeinsamer Ausschuss der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden schließlich dient der Koordinierung bzw. der sektorübergreifenden Zusammenarbeit, zum Beispiel in den Bereichen Finanzkonglomerate und Geldwäsche.



II. Europäische Bankenaufsichtsbehörde

Wofür ist sie zuständig und wie werden Entscheidungen getroffen?

Rechtsgrundlage der EBA-Tätigkeit ist die Verordnung Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA-VO), zuletzt geändert im Februar 2014.¹

► Bankaufsichtsrechtliche Kompetenzen

Übergeordnete Aufgabe der European Banking Authority ist es:

- für eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Bankenaufsichtsbehörden sowie einen Informationsaustausch zu sorgen,
- einheitliche Verfahren sowie konsistente Aufsichtspraktiken im Bankenbereich zu gewährleisten und
- eine gemeinsame europäische Aufsichtskultur zu schaffen.

Dazu ist die Behörde mit verschiedenen Befugnissen ausgestattet:

- wirksame und einheitliche Bankenaufsicht (*Single Rulebook*)²: Entwicklung Technischer Regulierungs- oder Technischer Durchführungsstandards oder Leitlinien, um einheitliche Detailregelungen zu europäischen Richtlinien oder Verordnungen im Bereich der Bankenregulierung bzw. in der Aufsichtstätigkeit zu schaffen;
- Kompetenzen im Fall der Verletzung von Unionsrecht (*Breach of European Union Law*)³: Gewährleistung einer kohärenten Anwendung von Gemeinschaftsregelungen im Aufsichtsrecht bzw. Verhinderung von Aufsichtsarbitrage;
- Kompetenzen im Krisenfall (*Action in Emergency Situations*)⁴: Wahrnehmung einer aktiven Koordinierungsrolle zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden in Krisenfällen;
- Aufgabe der Streitschlichtung (*Settlement of*

Disagreement between Competent Authorities in Cross-Border Situations)⁵: Die EBA ist berechtigt, eine Schlichtung zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden bei Meinungsunterschieden in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug herbeizuführen;

- Unterstützung der Tätigkeit der Aufsichtskollegien (*Supervisory Colleges*) und Teilnahme an den Sitzungen.⁶

Neben diesen Haupttätigkeitsbereichen wurden der EBA Kompetenzen in weiteren Handlungsfeldern zugeordnet:

- Systemrisiken⁷
- Stresstests⁸
- Bewertung von Marktentwicklungen⁹
- Einlagensicherung¹⁰
- Abwicklung¹¹
- vergleichende Analysen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (Peer Reviews)¹²
- internationale Beziehungen¹³
- Informationsrechte¹⁴

Zentrale Kompetenz der EBA ist der Erlass von Technischen Standards (Technical Standards) sowie Leitlinien (Guidelines). Dabei delegiert der Gesetzgeber in Bereichen, in denen eine spezielle Expertise für Detailregelungen benötigt wird, seine hoheitliche Regelungskompetenz an die EBA bzw. die EU-Kommission (sog. Level II-Gesetzgebung). Politisches Ziel dieses Instrumentariums ist die Schaffung eines „Single Rulebook“, eines bis in die Details einheitlich ausgestalteten bankregulatorischen Regelwerks.

Formal werden Technische Standards von der EBA ausgearbeitet und der EU-Kommission zur Billigung vorgelegt. Nach der Billigung und Veröffentlichung im EU-Amtsblatt sind die

1 Europäisches Parlament/ Europäischer Rat 2010.

2 Art. 10-16 EBA-VO.

3 Art. 17 EBA-VO.

4 Art. 18 EBA-VO.

5 Art. 19 EBA-VO.

6 Art. 21 EBA-VO.

7 Art. 22-24 EBA-VO.

8 Art. 22 Abs. 1a i. V. m. Art. 32 Abs. 2, 3, 3a, 3b EBA-VO.

9 Art. 32 EBA-VO.

10 Art. 26 EBA-VO.

11 Art. 25, 27 EBA-VO.

12 Art. 29, 30 EBA-VO.

13 Art. 33 EBA-VO.

14 Art. 35 EBA-VO.

Technischen Standards in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht und unmittelbar von den zuständigen Aufsichtsbehörden anzuwenden. Dabei wird zwischen Technischen Regulierungs- und Technischen Durchführungsstandards unterschieden:

◦ *Technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards [RTS]) nach Art. 10 EBA-VO dienen der Konkretisierung von regulatorischen Vorgaben aus Gesetzen.*

Im Fall von RTS besitzt das EU-Parlament grundsätzlich ein Veto-, jedoch kein Abänderungsrecht: Übernimmt die EU-Kommission den EBA-Entwurf unverändert, beläuft sich das parlamentarische Vetorecht auf einen Monat, andernfalls auf drei Monate (mit Option der Verlängerung auf sechs Monate).

◦ *Technische Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards [ITS]) nach Art. 15 EBA-VO haben den Zweck der Harmonisierung bzw. Konkretisierung der Form (Verfahren, Formulare etc.). Im Fall von ITS haben weder EU-Parlament noch der Rat ein Vetorecht.*

Neben bindenden Technischen Standards kann die EBA Leitlinien nach Art. 16 EBA-VO erlassen. Leitlinien als eigentlich „Non-Binding Guidance“ dienen dem Ziel, eine gemeinsame Aufsichtspraxis herbeizuführen. Der Auftrag für die Ausarbeitung von Leitlinien ergibt sich regelmäßig aus Level I-Texten (Richtlinien oder Verordnungen). Die EBA-VO stattet die EBA jedoch auch mit einem allgemeinen Mandat aus, nachdem sie eigenständig und ohne konkreten Level I-Auftrag Leitlinien erarbeiten kann (sog. „Eigenmandatierung“). Grundsätzlich sind Leitlinien rechtlich nicht verbindlich. Jedoch gilt für die zuständigen Aufsichtsbehörden das „Comply or Explain-Prinzip“ (Begründung der Nichteinhaltung binnen zwei Monaten) und „Name and Shame“ bei Nichteinhaltung; die EBA veröffentlicht die Nichtbeachtung und berichtet an das Europäische Parlament, die EU-Kommission und den Rat. De facto haben Leitlinien in der Praxis damit verbindlichen Charakter.

Die zuständigen Aufsichtsbehörden (nationale Behörden oder EZB) müssen die Regeln der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde umsetzen, sind aber weiterhin für die Aufsichtstätigkeit zuständig. Nur in verschiedenen genau definierten Konstellationen – Verletzung von Unionsrecht¹⁵, grenzübergreifende Krisensituation¹⁶ sowie Beilegung von Streitigkeiten zwischen Aufsichtsbehörden mit grenzübergreifendem Bezug¹⁷ – kann die European Banking Authority als Ultima Ratio auch direkte Anweisungen an Kreditinsti-

15 Art. 17 EBA-VO.

16 Art. 18 EBA-VO.

17 Art. 19 EBA-VO.

tute geben. Allerdings dürfen die EBA-Aufsichtsentscheidungen keine fiskalischen Auswirkungen haben bzw. die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht berühren. Im Streitfall würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Damit wird der Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufsichtszuständigkeit bei gleichzeitig fiskalischer Verantwortung der Mitgliedstaaten verfolgt.

Insgesamt gesehen ist die EBA in erster Linie Standard-Setzer. Die Kompetenzen der EBA im aufsichtsrechtlichen Bereich zeigen, dass im deutschen Sprachgebrauch die Bezeichnung „Europäische Bankenregulierungsbehörde“ zutreffender wäre. Über direkte aufsichtliche Kompetenzen verfügt die EBA nur in den beschriebenen eng definierten Konstellationen. Von Letztgenanntem ist bislang noch kein Gebrauch gemacht geworden.¹⁸

► Entscheidungsstrukturen und institutioneller Aufbau

Die EBA verfügt 2016 über ein Jahresbudget von 38,1 Mio. EUR. Gegenüber 2011 ist der Haushalt um 200 % gestiegen (Haushaltsbudget 2011: 12,7 Mio. EUR; 2014: 33,7 Mio. EUR). Die Finanzierung des EBA-Haushalts erfolgt bislang durch Pflichtbeiträge der nationalen Aufsichtsbehörden (60% des EBA-Haushalts) sowie durch die EU-Kommission (40% des EBA-Haushalts).¹⁹

Auf europapolitischer Ebene werden bereits seit längerem Diskussionen über eine gebührenbasierte Finanzierung und damit eine vollständige direkte Kostenübernahme durch die Kreditwirtschaft geführt. Die EU-Kommission plädiert insbesondere für eine Abschaffung ihres eigenen EBA-Finanzierungsanteils.²⁰ Für das 2. Halbjahr 2016 hat die EU-Kommission ein Weißbuch zum Review der ESAs angekündigt. Inhaltlich soll das Weißbuch die Mandate, die Arbeitsweise und alternative Finanzierungsmodelle der ESAs behandeln.

Die Organe der European Banking Authority – die Struktur der beiden anderen ESAs ist vergleichbar – sind:

18 Vgl. Europäische Kommission 2014: 7.

19 Das bestehende Finanzierungsmodell bewirkt in der Folge eine uneinheitliche Belastung der beaufsichtigten Institute. So werden Institute mit Sitz in Deutschland über die im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) geregelte sog. BaFin-Umlage bereits heute mittelbar zur Finanzierung der ESAs herangezogen, während in verschiedenen anderen Mitgliedstaaten Finanzierungen über den Staatshaushalt oder Mischfinanzierungen verbreitet sind.

20 Vgl. Europäische Kommission 2014: 12.

Rat der Aufseher (Board of Supervisors)²¹

- *Aufgabe: zentrales Beschlussorgan*
- *Zusammensetzung: Leiter der nationalen Bankenaufsichtsbehörden*
- *Teilnahme ohne Stimmrecht: EBA-Vorsitzende_r und EBA-Exekutivdirektor_in, jeweils ein_e Vertreter_in der EU-Kommission, des Aufsichtsgremiums der EZB, sowie des ESRB, der ESMA und der EIOPA*
- *Abstimmungsgrundsatz: Pro Land eine Stimme sowie Beschluss mit einfacher Mehrheit; diese einfache Mehrheit muss gleichzeitig die einfache Mehrheit der an der Bankenunion bzw. dem Single Supervisory Mechanism (SSM) teilnehmenden Mitgliedstaaten und die einfache Mehrheit der nicht am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten umfassen (sog. „doppelte einfache Mehrheit“).*
- *Bei Technischen Standards, Leitlinien und Empfehlungen (Art. 10 bis 16 EBA-VO) gilt eine qualifizierte Mehrheit mit Stimmengewichtung nach Art. 16(4) EUV. Diese qualifizierte Mehrheit muss wiederum gleichzeitig die sog. „doppelte einfache Mehrheit“ abbilden.*

Verwaltungsrat (Management Board)²²

- *Aufgaben: Aufsichtsfunktion, Erarbeitung des Arbeitsprogramms und Budgetverantwortung*
- *Zusammensetzung: EBA-Vorsitzende_r sowie sechs Mitglieder des Rates der Aufseher (davon mindestens zwei Vertreter_innen von Ländern, die nicht am SSM teilnehmen)*
- *Teilnahme ohne Stimmrecht: EBA-Exekutivdirektor_in und ein Vertreter der EU-Kommission*
- *Abstimmungsgrundsatz: je Mitglied eine Stimme und Abstimmung mit einfacher Mehrheit*

Vorsitzender (Chairperson)

- *Andrea Enria, Italien*
- *Vorsitzende_r und Exekutivdirektor_in werden vom Rat der Aufseher für fünf Jahre gewählt. Das Europäische Parlament kann den EBA-Vorsitzenden anhören und seiner Ernennung ggf. widersprechen.*

Exekutivdirektor (Executive Director)

- *Adam Farkas, Ungarn*
- *zuständig für Administration*

Beschwerdeausschuss (Joint Board of Appeal)²³

- *Der Beschwerdeausschuss ist als gemeinsame Einrichtung der ESAs konzipiert. Er stellt die Instanz für den Rechtsbehelf der Beschwerde dar.*
- *Durch Anrufung des Beschwerdeausschusses können Beschlüsse der EBA auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden. Der Beschwerdeführer kann jede natürliche oder juristische Person (einschl. Behörden) sein, die Adressat eines EBA-Beschlusses ist oder unmittelbar und individuell durch diesen betroffen ist.*
- *Eine Anrufung des Beschwerdeausschusses hat keine aufschiebende Wirkung, wenngleich der Vollzug des angefochtenen Beschlusses ausgesetzt werden kann.*
- *Die Entscheidung des Beschwerdeausschusses hat für die EBA bindende Wirkung.*
- *Zusammensetzung: sechs Mitglieder und sechs stellvertretende Mitglieder, die über ausreichend hohe Fach- und Rechtskenntnis verfügen und keine parallele Tätigkeit bei nationalen Aufsichtsbehörden oder anderen nationalen oder europäischen Institutionen wahrnehmen.²⁴*
- *Gegen einen Beschluss des Beschwerdeausschusses sowie gegen eine EBA-Maßnahme, bei der kein Rechtsbehelf beim Beschwerdeausschuss möglich ist, kann Klage vor dem EuGH erhoben werden.²⁵*

Banking Stakeholder Group

mit rein kommentierender Funktion: Vertreter_innen der Kreditwirtschaft, des Verbraucherschutzes und der Wissenschaft

²¹ Art. 40 ff. EBA-VO.

²² Art. 45 ff. EBA-VO.

²³ Art. 59 ff. EBA-VO.

²⁴ Jeder Verwaltungsrat einer ESA ernennt jeweils vier Personen aus einer Auswahlliste, welche die EU-Kommission zuvor im Anschluss an eine öffentliche Aufforderung zur Interessenbekundung erstellt hat. Zu den fachlichen Anforderungen sowie dem Ernennungsverfahren vgl. im Detail Art. 58 EBA-VO. Ein Vertreter aus Deutschland ist aktuell nicht im Beschwerdeausschuss zugegen.

²⁵ Art. 61 EBA-VO.

III. EBA-Tätigkeit

Wie ist sie zu bewerten und was sind die Kritikpunkte?

Grundsätzlich ist die Schaffung einer europäischen Aufsichtsstruktur mit gemeinschaftlichen Behörden an der Spitze dem Ziel einer Vertiefung der Binnenmarktstrukturen im Finanzbereich förderlich. Besonders grenzüberschreitend tätige Bank- oder Versicherungsinstitute profitieren von einem Single Rulebook im Aufsichtsrecht. Ebenso war die Entscheidung zur Bildung des ESFS sowohl als (Teil-)Lehre aus der Finanzkrise – insbesondere, um künftig Regulierungsarbitrage einzugrenzen – als auch zur Herstellung gleichartiger Wettbewerbsbedingungen eine gesellschaftspolitisch und ökonomisch richtige.

Mit Rückblick auf die in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen sind jedoch auch Probleme zu benennen. Sie werden sowohl vonseiten der Mitgliedstaaten, des EU-Parlaments als auch vonseiten der Kreditwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Interessenträgern geäußert.

► **Kritikpunkt:**
Mängel bei der Stresstestdurchführung

Gemäß Art. 32(1) EBA-VO ist die EBA zur Bewertung der Marktentwicklungen sowie potenzieller Risiken aufgefordert. Daran anknüpfend initiiert die EBA gemäß Abs. 2 in Zusammenarbeit mit dem ESRB unionsweite Bewertungen der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten bei ungünstigen Marktentwicklungen (sogenannte Stresstests). Die EBA hat mindestens jährlich zu prüfen, ob ein derartiger unionsweiter Stresstest angezeigt ist.²⁶ Bei Stresstests geht es darum abzuschätzen, welche Auswirkungen ein spezifisches Ereignis und/oder die Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für die finanzielle Situation der Kreditinstitute haben. Als Konsequenz aus den Ergebnissen können frühzeitige Gegen- und Vorsorgemaßnahmen getroffen werden.

Wenngleich beim Aufbau einer neuen Behörde Anlauf-

²⁶ Art. 22(1a) EBA-VO.

schwierigkeiten unvermeidbar sind, geriet die EBA im Zuge des Stresstests im Herbst 2011 unter massive Kritik: Politisch wurde der EBA vorgeworfen, durch die ad hoc unterstellten Wertberichtigungen auf Staatsanleihen und die entsprechend zu erfüllenden Kapitalanforderungen den Deleveraging-Prozess im Bankensektor beschleunigt sowie Fire Sales und Käuferstreiks bei südeuropäischen Staatsanleihen befördert zu haben. Allgemein wurde das europäische Bankensystem im Nachgang des Stresstests international als sehr schwach wahrgenommen. Aktienkapitalerhöhungen waren entsprechend extrem schwierig.

Seitens der Kreditwirtschaft wurde massive Kritik am wenig strukturierten bis chaotischen Ablauf, an sich ständig ändernden Anforderungen sowie an den langen Diskussionen, ob die Ergebnisse veröffentlicht werden sollen, geäußert.

Die Regierungen waren im Nachgang des Stresstests ernsthaft irritiert bis verärgert über die Arbeit der EBA. Auch deshalb – zusätzlich zu dem Aspekt, dass die EBA in London und damit außerhalb des Euro-Raumes ansässig ist – spielte in der Folge die EBA bei Überlegungen für eine europäische Aufsicht keine Rolle mehr. Zudem wurde kritisch angemerkt, dass die EBA die dann kommenden Stützungsnotwendigkeiten im zypriotischen Bankensektor offenkundig nicht erkannt hatte.

Allgemein ist festzuhalten, dass Stresstests als ein durchaus geeignetes bankaufsichtliches Instrument zu sehen sind, weil sie Solvenz- und Liquiditätsdeckung auch unter gesamtwirtschaftlich ungünstigen Szenarien simulieren. Sehr kritisch einzustufen ist jedoch die Veröffentlichung der „Stresstestergebnisse“ gepaart mit ad hoc festgelegten Schwellenwerten. Zum einen unterscheidet die öffentliche Berichterstattung selten präzise zwischen simulierten und tatsächlichen Gegebenheiten.²⁷ Daher führen schlechte

²⁷ Einzubeziehen ist ferner, dass (statistisch-mathematische) Fehler seitens der EBA – wie zuletzt bei der Transparenzstudie im November 2015 geschehen – zu unerwünschten und ungerechtfertigten Marktverwerfungen führen können. Seinerzeit hatte die EBA die Kapitalquoten insbesondere spanischer Kreditinstitute rechnerisch falsch ausgewiesen und musste die Werte nachträglich öffentlich korrigieren.

Stresstestergebnisse zuweilen zu unerwünschten Marktreaktionen. Zum anderen erhalten bei Veröffentlichung der Ergebnisse die „Durchfallquoten“ und ihre Streuung über die Mitgliedstaaten ein politisches Moment. Insofern sind Stresstests weiterhin wichtig. Allerdings sollten sie ausschließlich aufsichtsintern verwendet werden.

► Abgrenzung EBA und EZB

Der infolge der Schaffung der sogenannten Bankenunion entstandene institutionelle Rahmen sieht die EBA als Regulator auf Level II für die gesamte EU, während die EZB zuständige Aufsichtsbehörde im Single Supervisory Mechanism (SSM)-Gebiet²⁸ sowie das Single Resolution Board (SRB) zuständige Abwicklungsinstanz im SSM-Gebiet wurden.

Von den übrigen (nationalen) Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten unterscheidet sich die EZB lediglich in ihrem organisatorischen Umfang und ihren Durchgriffsrechten auf nationale Behörden innerhalb des SSM. Insofern hat sie ihr Aufsichtshandeln in derselben Weise an den Regelungen der EBA auszurichten, wie die („herkömmlichen“) zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden. Einen breitflächigen Kompetenzkonflikt zwischen EBA und EZB gibt es insofern nicht. Gleichwohl sind durch die Etablierung der EZB als Aufsichtsinstanz im SSM-Gebiet Teile der EBA-Kompetenzen (Krisenmanagement, Streitschlichtung und Unterstützung der Aufsichtskollegien) weniger relevant bzw. vorrangig relevant zwischen EZB und Aufsichtsbehörden der Nicht-SSM-Staaten der EU geworden.

Wer zukünftig für die Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtskultur zuständig ist, muss noch bestimmt werden. Da beiden Institutionen – EBA und EZB – diese Aufgabe angetragen wurde, sind formelle Absprachen und Arbeitsabgrenzungen erforderlich, um Doppelarbeiten und ggf. sich widersprechende Ansätze zu vermeiden.

Die geschaffene Trennung von Aufseher (EZB) und Regulator (EBA) hat unter Unabhängigkeitsgesichtspunkten gewisse Vorteile. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass sich die erlassenen Detailregelungen als wenig praktikabel aus Sicht der sie dann letztlich anwendenden Instanz (d. h. EZB und nationale Aufsichtsbehörden) erweisen, wenn die EBA-Arbeitsebene ohne parallele aufsichtliche Tätigkeitserfahrung

28 Dieses entspricht dem Euroraum zzgl. möglicher „Opt-in“-Länder.

ist.²⁹ Allerdings erscheint eine einheitliche europäische Aufsichts- und Regulierungsbehörde aufgrund des geographischen Auseinanderfallens von EU und SSM ohnehin als unrealistisch.

► Kritikpunkt: Kompetenzüberschreitungen

Derzeit ist die Hauptaufgabe der EBA, die vom Gesetzgeber auf Level I delegierten Detailregelungen auszuarbeiten. Dabei darf sie sich nur in dem vom Gesetzgeber festgelegten Spielraum bewegen. Insbesondere dürfen die Standards nur ergänzende Details, nicht aber strategische oder grundsätzliche Sachverhalte festlegen („Regelungen, die keiner politischen Entscheidung bedürfen“).

Seitens der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) wird – unabhängig von Sachaspekten der einzelnen regulatorischen Vorgaben – wiederholt und in verschiedenen Kontexten die Kritik vorgebracht, dass die EBA-Regelungen teils deutlich über den im Gesetz vorgesehenen Detailregelungsbereich hinausgehen oder der Intention der Regelungen auf Level I sogar widersprechen.^{30 31}

Ebenfalls wird der Vorwurf erhoben, dass die EBA sich zunehmend selbst mandatiert, d. h. in Ausübung ihres allgemeinen Mandates Leitlinien verfasst, ohne hierzu explizit vom Gesetzgeber beauftragt zu sein.³² Diesbezüglich wird ein „manchmal überbordender Aktionismus“ auch von par-

29 Ursprünglich war in den Entwürfen zur SSM-Rahmen-VO eine Übertragung von Regulierungskompetenzen auf die EZB diskutiert worden. Im Zuge des legislativen Prozesses wurde dies jedoch zugunsten einer eindeutigen Trennung von Regulierung und Aufsicht verworfen.

30 So nennt die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) u. a. folgende Beispiele [Diese werden, wie in den nachfolgenden Fußnoten ebenfalls, als Illustration ohne Wertung wiedergegeben.]: EBA Draft RTS (EBA/CP/2014/36) bzgl. der Zulassung interner Modelle außerhalb des Kreditrisiko-Standardansatzes; Dieser RTS stellt aus Sicht der Kreditwirtschaft Anforderungen hinsichtlich der Organisation der Institute, die weder in Art. 144, 173 CRR noch in Art. 180 CRR eine Rechtsgrundlage finden.

EBA Final Draft RTS (EBA/RTS/2015/01) on Benchmarking Portfolio Assessment Standards and Assessment Sharing Procedures under Article 78 of Directive 2013/36/EU und EBA Final Draft ITS (EBA/ITS/2015/01) on Benchmarking Portfolios, Templates, Definitions and IT Solutions under Article 78 of Directive 2013/36/EU

EBA Guidelines on Limits on Exposures to Shadow Banking (EBA/CP/2015/06): Nach Ansicht der DK sind die Leitlinien nicht durch Art. 395(2) CRR gedeckt und verschärfen die Anforderungen an ohnehin bereits stark regulierte Institute durch umfangreiche Prozessanforderungen weiter.

31 In der Plenumsdebatte des Deutschen Bundestages zum Antrag der Regierungsfraktionen „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ (Deutscher Bundestag 2016a) fand explizit Erwähnung, dass die MiFID-Ausgestaltung auf Level II mit Blick auf die Wertpapierberatung (provisions- vs. honorarbasierend) eine Kompetenzüberschreitung darstelle und dem gesetzgeberischen Willen auf Level I klar widerspreche (vgl. Deutscher Bundestag 2016b: 15265-15276).

32 Diesbezüglich werden von der Kreditwirtschaft in Deutschland die EBA Guidelines zu Stresstests und zur Aufsichtskooperation bei Einlagensicherungssystemen angeführt (vgl. Deutsche Kreditwirtschaft 2016): Gemäß Richtlinie 2014/49/EU sind gesetzliche Einlagensicherungssysteme verpflichtet, regelmäßige Stresstests durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist die EBA beauftragt, im Abstand von mindestens fünf Jahren vergleichende Analysen über diese Stresstests hinweg durchzuführen. Im Ansinnen der EBA, dazu Guidelines zur Ausgestaltung der Stresstests bei Einlagensicherungssystemen auszuarbeiten, wird von der Kreditwirtschaft eine unverhältnismäßige Selbstmandatierung der EBA gesehen. Der europäische Gesetzgeber hat die EBA in Richtlinie 2014/49/EU mit zwei ausdrücklichen Mandaten ausgestattet. Diese beziehen sich auf die Beitragsberechnung und Zahlungsverpflichtungen bei Einlagensicherungssystemen. Demgegenüber ist – nach Auffassung der Kreditwirtschaft – in Ermangelung spezifischer Anforderungen an Stresstests innerhalb der Richtlinie davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Einlagensicherungssysteme bewusst mit einer gewissen Methodenfreiheit ausgestattet hat.

lamentarischer Seite beklagt.³³

► **Kritikpunkt:**

Mangelnde Proportionalität und unzureichende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips

Schwierig und teils immer wieder Anstoß für kritische Diskussionen ist, wie die EBA bei Technischen Standards mit nationalen oder regionalen Besonderheiten umgeht. Beklagt wird eine zu starke Orientierung an Großbanken mit Kapitalmarktausrichtung. Kleinere Institute monieren einen dadurch oftmals hohen administrativen Aufwand. So trage die EBA dem in der EBA-Verordnung vorgesehenen Proportionalitätsprinzip³⁴ in ihrer tatsächlichen Arbeit nur ungenügend Rechnung.³⁵

Ungeachtet des politischen Auftrags zur Schaffung eines Single Rulebooks muss das europäische Subsidiaritätsgebot auch in der Arbeit der ESAs insofern Beachtung finden, als dass besonderen Charakteristika in den Bankenmarktstrukturen der Mitgliedsländer hinreichend Rechnung getragen wird und die nationalen Aufsichtsbehörden nicht zum bloßen Erfüllungsgehilfen werden. Ebenso bedarf es einer konsequenten Anwendung der europäischen Regelungen zum Sprachenregime: Das in der EU-Kommission sowie im Rat gängige Dreisprachenregime bezüglich der Arbeitssprachen muss künftig auf allen Ebenen der Dokumente der ESAs Gebrauch finden.

► **Kritikpunkt:**

Problematisch starke Anbindung an die EU-Kommission

Aufgrund früherer Rechtsprechung des EuGH (sogenannte Meroni-Doktrin) darf nur ein durch Primärrecht begründete

tes EU-Organ eigenständige Entscheidungen treffen. Da die ESAs keine primärrechtlich durch den AEUV eingerichteten Institutionen darstellen, muss die EU-Kommission – alternativ ein anderes primärrechtliches Organ – in die Delegierten Rechtsakte eingebunden werden und ihr die Letztentscheidung obliegen.

Von Beteiligten der EBA-Konsultationsverfahren wird berichtet, dass die EU-Kommission ihre institutionelle Weisungsbefugnis gegenüber der EBA bisweilen dergestalt nutzt, hierüber die nachträgliche Wiedereinführung von Elementen ursprünglicher Gesetzgebungsvorschläge anzustreben, zu denen auf Level I kein gesetzgeberischer Konsens erzielt werden konnte.

33 „Es ist normal, dass eine völlige Umgestaltung der Aufsichtsstruktur neben einer Verbesserung von Konvergenz und Kohärenz der Aufsicht auch Probleme in der Praxis mit sich bringt. Neugeschaffene Institutionen versuchen natürlich, sich ihre Reputation und Existenzberechtigung durch einen manchmal überbordenden Aktionismus zu sichern, und wenn es ein überbordender Aktionismus ist, dann muss man das auch entsprechend benennen. Wir haben auf der anderen Seite natürlich auch verbleibende nationale Aufsichtsbehörden, die ebenfalls versuchen, ihre Existenzberechtigung deutlich zu machen.“
MdB Manfred Zöllmer (Deutscher Bundestag 2016b: 15268).

34 „Proportionalitätsprinzip“ meint die Differenzierung der bankaufsichtlichen Regelungen sowie der Aufsichtsintensität entsprechend der Größe und des Risikoprofils eines Kreditinstituts, d. h. nach Art, Umfang und Komplexität der Risiken, denen ein Kreditinstitut ausgesetzt oder die es eingegangen ist.

35 Beispielhaft werden seitens der Kreditwirtschaft die EBA Guidelines (EBA/GL/2014/10) on the Criteria to Determine the Conditions of Application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in Relation to the Assessment of Other Systemically Important Institutions (O-SIIs) genannt. Die Guidelines verlangen für alle Kreditinstitute ab einer Bilanzsumme von mehr als 0,02 % der aggregierten Bilanzsumme des Gesamtmarktes (d. h. Stand Ende 2015: 1,5 Mrd. EUR) eine umfangreiche Datenerhebung zur aufsichtlichen Prüfung der Systemrelevanz. Nach Auffassung der Kreditwirtschaft wird diese Regelung nicht dem Proportionalitätsprinzip gerecht, da die Prüfschwelle deutlich zu niedrig angesetzt ist, als dass sie den bürokratischen Aufwand bei einer nennenswerten Anzahl kleiner Institute rechtfertige. Somit werden etliche kleine Institute auf Systemrelevanz geprüft bzw. mit Datenanforderungen konfrontiert, obwohl eine Klassifizierung als O-SII nicht zu erwarten ist.

IV. Reform der EBA-Tätigkeit

Was soll geändert werden?

► Bericht der EU-Kommission über die Tätigkeit der ESAs und des ESFS

Gemäß Art. 81(1) der EBA-Verordnung ist die EU-Kommission aufgefordert, regelmäßig einen Bericht über die Erfahrungen bezüglich der Tätigkeit der ESAs und der entsprechenden Rechtsgrundlagen zu erarbeiten. Der Bericht musste erstmals Anfang 2014 erstellt werden, dann alle drei Jahre.

In ihrem Bericht 2014 zieht die EU-Kommission das Fazit: „Die Überprüfung ergab, dass die ESA ungeachtet des kurzen Berichtszeitraumes ihre Aufgaben insgesamt gut erfüllt haben. Es ist ihnen gelungen, funktionierende Organisationen aufzubauen, sie haben damit begonnen, ihre Mandate wahrzunehmen und sie haben ihr jeweiliges Profil entwickelt.“³⁶ Dabei sieht die EU-Kommission auch Bedarf für einen teilweisen Kompetenzausbau: „Die Überprüfung zeigt, dass das Mandat der ESA vom Umfang her als ausreichend gilt, wobei es noch Spielraum für etwaige gezielte Erweiterungen gibt, z. B. in den Bereichen Verbraucher- und Anlegerschutz, Durchsetzung der internationalen Rechnungslegung (IFRS) sowie Schattenbankwesen.“³⁷

► Initiativbericht des Europäischen Parlaments

Die vom EU-Parlament im Januar 2016 verabschiedete Entschließung zu EU-Vorschriften für den Finanzdienstleistungssektor bietet wichtige Ansatzpunkte.³⁸ Mit Blick auf die drei Aufsichtsbehörden fordert das EU-Parlament:

- Die Rechenschaftspflichten und die Transparenz der Arbeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) gegenüber dem EU-Parlament soll verbessert werden.³⁹
- Die ESAs werden aufgerufen, sich auf die ihnen übertragenen Mandate aus den Level I-Texten zu

beschränken, auch mit Blick auf die verfügbaren Ressourcen.⁴⁰

- Kommission und ESAs werden zur stringenten Beachtung des Proportionalitätsprinzips auf Gesetzesebene und bei Technischen Standards aufgerufen und sollen hierzu jährlich Bericht erstatten.⁴¹
- Allgemein soll eine angemessene Aufteilung der Aufsichtszuständigkeiten auf europäischer und nationaler Ebene erfolgen und negative Wirkungen aus einem One-size-fits-all-Ansatz vermieden werden.⁴²

► Beschluss des Deutschen Bundestages „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“

Der Deutsche Bundestag hat auf Initiative und mit den Stimmen der Regierungsfractionen – unter Enthaltung der Oppositionsfractionen – am 16. Februar 2016 den Antrag „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ beschlossen.⁴³ Darin wird in Hinblick auf die ESAs eingefordert:

- dass die Prinzipien von Subsidiarität und Proportionalität eingehalten werden.
- dass die Europäischen Aufsichtsbehörden nur innerhalb des ihnen durch den EU-Gesetzgeber eingeräumten Kompetenzrahmens tätig werden.
- dass die EU-Kommission die Zahl der Ermächtigungen für Level II-Maßnahmen in ihren Legislativvorschlägen deutlich reduziert und diese nur in Ausnahmefällen vorsieht.
- dass Zusammenarbeit und Abstimmung der ESAs untereinander sowie mit der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden fortlaufend überprüft werden.
- dass die EZB bei der Wahrnehmung der ihr im Rahmen des SSM übertragenen besonderen Aufgaben die

36 EU-Kommission 2014: 3.

37 Ebenda 4 f.

38 Europäisches Parlament 2016.

39 vgl. TZ 45, 48, 51, 52.

40 vgl. TZ 49, 54.

41 vgl. TZ 58.

42 vgl. TZ 23.

43 Deutscher Bundestag 2016a.

Verlautbarungen der ESAs beachtet und einhält; die Hauptaufgabe der ESAs – namentlich die Stärkung von Kohärenz und Konvergenz der Aufsicht – beachtet und von der Einführung weiterer Aufsichtsbefugnisse der ESAs gegenwärtig abgesehen wird.

- dass der durch die EU-Gesetzgebung vorgegebene Rahmen zur Kontrolle der ESAs durch die demokratisch legitimierten Instanzen der EU konsequent wahrgenommen wird.
- dass einem unkontrollierten Anwachsen der europäischen Aufsichtskosten – insbesondere durch eine hohe Anzahl von Normsetzungen – auch bei einer Änderung der ESA-Finanzierungsstruktur durch strenge Haushaltsdisziplin und effektive Maßnahmen zur Haushaltskontrolle entgegengewirkt wird.
- dass die zentralen Regelungsdokumente der ESAs auch in deutscher Sprache formuliert werden.

► **Gesamteinordnung und politische Schlussfolgerung: „Willen des Gesetzgebers einhalten, keine Strukturpolitik betreiben und Regeln angemessen ausgestalten“**

Mit der Schaffung der EBA sind geeignete institutionelle Grundlagen gelegt worden, um Regulierungs- und Aufsichtsarbitrage im Bankensektor innerhalb der EU deutlich einzugrenzen. Wenngleich die Harmonisierung per se einen gewissen Verzicht auf die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten bedeutet, ist die durch Technical Standards und Guidelines erreichte Einheitlichkeit in der Detailregelsetzung als Erfolg zu sehen. Dies verhindert einen ineffizienten Race to the Bottom in den Standards bzw. einen über niedrige Standards ausgetragenen ineffizienten Standortwettbewerb.

Gleichwohl ist die Neuordnung der europäischen Finanzaufsicht – da ihre Etablierung mit hoher Geschwindigkeit und zeitversetzten Bausteinen erfolgte – mit Blick auf Praktikabilität, Zielgenauigkeit und Konsistenz der Regelungen zu überprüfen.

Von der EBA eingefordert werden muss ein deutlich umfangreicherer Gebrauch der Kompetenzen nach Art. 17 EBA-VO (Eingriffsrechte bei Nichtanwendung von Unionsrecht).⁴⁴ Statt die Regelungsweite und -tiefe kontinuierlich

⁴⁴ So ist (Stand September 2015) zu konstatieren, dass nahezu die Hälfte der Mitgliedsländer die EU-Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU nicht im Einklang mit EU-Recht bis Anfang Juli 2015 umgesetzt hat. Bedauerlicherweise reagieren EBA und EU-Kommission

auszudehnen, bedarf es vielmehr einer Kontrolle der Umsetzung und Anwendung sowie einer Evaluation der Zielerreichung, einschließlich (unbeabsichtigter) Wechselwirkungen.

Auch wenn kritische Stimmen aus der Interessenvertretung – Kreditwirtschaft, Verbraucher_innen, Unternehmen – einer Reflektion bedürfen, sollten sie gleichwohl nicht unberücksichtigt bleiben. Nur mit einem gegenseitigen Verständnis der Arbeitsweisen sowie einem kontinuierlichen und ernsthaften Dialog lassen sich gesellschaftspolitische Zielsetzungen einerseits und wirtschaftlicher Erfolg der Kredit- und Realwirtschaft andererseits erreichen. Das war und ist im Übrigen immer Verständnis der Aufsichtstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland gewesen.

Es ist breiter gesellschaftspolitischer Konsens, dass dem Proportionalitätsprinzip – unabhängig von der Rechtsform des Kreditinstituts – künftig stärker von der EBA Rechnung zu tragen ist.⁴⁵ Andernfalls besteht die Gefahr, dass die EBA über Regulierungsvorgaben Strukturpolitik betreibt und aufgrund der administrativen Fixkostenlast regulatorischer Anforderungen Fusionen oder Übernahmen kleiner Kreditinstitute betriebswirtschaftlich erzwingt und somit das Too big to fail-Problem selbst forciert.

Die Arbeitsweise der EBA muss zudem deutlich demokratischer und deutlich stärker demokratisch kontrolliert erfolgen. Zudem sind Vorkehrungen zu schaffen, die eine unangemessene Vermengung von legislativer und exekutiver Gewalt eingrenzen⁴⁶:

auf Verfehlungen gegenüber Unionsrecht sehr zurückhaltend. Statt auf die Umsetzung der erst beschlossenen Einlagensicherungsrichtlinie hinzuwirken, fokussierte die EU-Kommission mit dem Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vom Juni 2015 sowie dem Verordnungsvorschlag zur Änderung der SRM-Verordnung vom November 2015 (COM(2015) 586 final) auf eine vom Gesetzgeber erst jüngst zuvor abgelehnte und zudem gesellschaftspolitisch kritische Vergemeinschaftungsdebatte. Ein Infragestellen hoheitlicher Regelungen in derart kurzen Zeitintervallen entzieht der Wirtschaft eine verlässliche Planungsgrundlage und lässt Zweifel an der „Weitsichtigkeit“ des Gesetzgebers selbst aufkommen.

⁴⁵ „The European Parliament (...) Believes that an effective and efficient EU financial services regulation should be coherent, consistent (also on a cross-sectoral basis), proportionate, non-duplicative and free of superfluous complexity (...)“. (Europäisches Parlament 2015: 6); „1.3. The EESC strongly supports the efforts... to avoid the undesirable effects of uniform application of prudential rules and possibly an overload of administrative burdens. 1.4. However, the main problem remains the proper application of the proportionality principle in the new banking rules (especially regarding the Capital Requirements Directive (CRD IV) and the Capital Requirements Regulation (CRR), which the Basel Committee suggested should be applied proportionately in keeping with the EU Treaties. This means that the strictest requirements should apply to global banks, stringent requirements should apply to pan-European banks (of a systemic nature in Europe) and more flexible requirements should apply to national and local banks (guaranteeing a proper level of consumer protection).“ (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2015:7); „Our judgement is that the Principle has only to a limited extent been used as guidance when implementing new regulations for the industry. This has resulted in rules with an excessive degree of complexity that are not suitable for all financial institutions, as shown in the case studies. The implementation and compliance with the high number of detailed and complex regulations comes at a substantial cost for financial institutions and stakeholders... The principle of materiality and the definition of the Principle of Proportionality should be published in a harmonised, horizontal ESAs guideline and thus be consistently applied“ (EBA Banking Stakeholder Group 2015: 51f.).

⁴⁶ „The European Parliament (...) 49. Stresses the need to respect the interplay, consistency and coherence between the basic acts and delegated and implementing acts; (...) insists that the Commission and the ESAs, when drafting delegated and implementing acts and guidelines, stick to the empowerments laid down in the basic acts and respect the co-legislators' agreement (...) 54. Reminds the ESAs that technical standards, guidelines and recommendations are bound by the principle of proportionality; calls on the ESAs to adopt a careful approach to the extent and number of guidelines, particularly where they are not explicitly empowered in the basic act; notes that such a restrictive

- Zum Ersten muss der Gesetzgeber selbst mit dem Instrument der Delegierten Rechtsverordnung sorgsam und zurückhaltend umgehen.
 - Zweitens bedarf es einer politischen Selbstbindung der EBA und der EU-Kommission zur uneingeschränkten Akzeptanz des Level I-Regelungsrahmens. Die Befugnisübertragung zur Billigung von EBA-Entwürfen Technischer Standards an die EU-Kommission nach Art. 11 EBA-VO ist regelmäßig zu hinterfragen.
 - Drittens: Die parlamentarischen Berichterstatter_innen und Schattenberichterstatter_innen der jeweils in Rede stehenden Richtlinie oder Verordnung sollen die Tätigkeit der EBA bzw. ESAs allgemein sowie der EU-Kommission bei der Vorbereitung und beim Erlass der Level II-Rechtsakte von Anfang an und auf der Grundlage eines rechtlich abgesicherten Verfahrens begleiten.
 - Viertens: Unabhängig von der Art des Level II-Instruments – RTS, ITS oder Guidelines – muss dem EU-Parlament ein uneingeschränktes Veto- sowie ein umfassendes Abänderungsrecht eingeräumt werden. Dies gewährleistet und impliziert, dass dem Parlament frühzeitig das Recht auf Prüfung der Konformität mit Level I zugestanden wird.
 - Fünftens: Allgemein sollte die Level II-Gesetzgebung deutlich transparenter werden. Delegierte Rechtsakte und Leitlinien sind – um eine praktikable und zielgenaue Anwendung zu gewährleisten – uneingeschränkt und mit angemessenem zeitlichen Horizont einer öffentlichen Konsultation zu unterziehen. Dabei sind neben den Behörden bzw. Institutionen, die diese Regelungen später anwenden müssen, gesellschaftlich relevante Interessengruppen – insbesondere Verbraucher_innen und Unternehmen – sowie die Kreditwirtschaft selbst einzubeziehen. Seitens der EBA sollte es mehr hochwertige Kosten-Nutzen-Analysen geben. Diesbezüglich weist das von der EU-Kommission vorgelegte „Arbeitsprogramm für einen Reformvorschlag der interinstitutionellen Zusammenarbeit für eine bessere Rechtsetzung“ wichtige Elemente auf.⁴⁷ Um die Transparenz der Level II-Rechtsetzung zu erhöhen, sollen gemäß den (vorläufigen) Leitlinien der EU-Kommission zur besseren Rechtsetzung die Entwürfe Delegierter Rechts- und Durchführungsrechtsakte in der Regel vier Wochen lang mit Interessenträgern konsultiert werden. Haben die ESAs regulatorische Technische Standards bereits konsultiert, entfällt eine erneute Konsultation durch die EU-Kommission, es sei denn, dass die Kommission wesentliche Änderungen daran beabsichtigt. Außerdem sollen für Delegierte Rechts- und Durchführungsrechtsakte Auswirkungsstudien (Impact Assessments) erstellt werden. Diese Auswirkungsstudien müssen ihrerseits in der Regel 12 Wochen lang konsultiert werden.
 - Sechstens: Eigeninitiativen der EBA – d. h. Rechtsakte jenseits expliziter Mandatierung aus Level I-Texten – sind grundsätzlich kritisch zu bewerten. Hintergrund ist, dass die Selbstmandatierung zwar formal unter dem Auftrag „die Aufsichtskulturen anzugleichen“ subsumiert werden kann, aber gleichzeitig der grundsätzlichen Regelungshoheit des Gesetzgebers entgegensteht.
 - Siebtens bedarf es einer stärker an der demokratischen Repräsentativität angelehnten Abstimmungsregelung im Supervisory Board, d. h. einer durchgängigen Beschlussfassung per qualifizierter Mehrheit nach Art. 16(4) EUV.
 - Achterns: Der Beschwerdeausschuss ist als arbeitsfähige, hauptberuflich aufgestellte und vollständig unabhängige Instanz des verwaltungsrechtlichen Einspruchs auszubauen. Nur so wäre ein effektiver Rechtsbehelf gewährleistet. Aufgrund der erforderlichen Fachexpertise scheint es zudem geeigneter, jeder ESA einen eigenständigen Beschwerdeausschuss zuzugestehen.
- Zur Frage eines Kompetenzausbaus und der Finanzierung:
- Die grundsätzliche Einschätzung der EU-Kommission, „dass das Mandat der ESA vom Umfang her als ausreichend gilt“, ist zu teilen.
 - Eine deutlich stärkere Rolle der EBA ist im Bereich der Schattenbanken zu fordern. Dies muss im Zusammenspiel mit der ESMA erfolgen. Die über die letzten Jahre – nicht zuletzt als Folge von Verlagerungseffekten aufgrund der deutlich umfangreicheren Bankenregulierung⁴⁸ – stark angewachsene Bedeutung des Schattenbankbereichs macht dies zur Sicherung der

approach is also required in view of the ESAs' limited resources and the need to prioritise their tasks" (Europäisches Parlament 2015).

47 EU-Kommission 2015.

48 Vgl. ausführlich Deutsche Bundesbank 2015: 57-69: „Die seit der Finanzkrise verschärfte Regulierung des Bankensektors setzt Anreize für eine Verlagerung von Geschäften in andere Bereiche des Finanzsystems“.

Finanzstabilität erforderlich.⁴⁹ Hinzu kommt, dass sich gerade in diesem Bereich die institutionelle Fähigkeit der EBA zur grenzüberschreitenden Beobachtung und Koordination als besonders vorteilhaft erweisen sollte.

- Um einer Eingrenzung der Systemrisiken aus Schattenbankaktivitäten gerecht werden zu können, sollte die EBA die Kompetenz zum (temporären) Verbot kritischer Finanzprodukte erhalten. Dies würde zudem dem Verbraucherschutz eine höhere Gewichtung geben. Dem folgend sollte Art. 9(5) EBA-VO (Produktverbot) eigenständiger formuliert werden und weniger restriktiv ausfallen. Mit Blick auf Deutschland sollte eine derartige Mandatserweiterung gerade auch den sogenannten Grauen Kapitalmarkt und die Praktiken freier Finanzvermittler einschließen.
- Bankenregulierung und -aufsicht dienen wirtschaftstheoretisch betrachtet der Heilung eines Marktversagens aus asymmetrischen Informationen zwischen Bankmanagement und Einlegern bzw. der daraus erwachsenden Gefahr eines Bank Run sowie eines Marktversagens aus umfangreichen, negativen externen Effekten – sowohl intra- als auch intersektoral – im Fall der Disfunktionalität in der Finanzintermediation. Da der Nutzen aus der Heilung des Marktversagens nicht individuell zuzuordnen ist bzw. mithin die Sicherung der Finanzstabilität ein öffentliches Gut darstellt, ist eine allgemeine Steuerfinanzierung der Behörde wirtschaftstheoretisch gerechtfertigt. In keinem Fall darf es zu einem Gebührenmodell kommen, das institutionenökonomisch den Anreiz zu einer ungebremst expandierenden Administration gibt. Mindestens muss es daher bei einer Kofinanzierung des EBA-Haushalts durch die EU-Kommission bleiben.

Anknüpfend an die Einschätzungen des Berichts der EU-Kommission zur Arbeit der ESAs vom August 2014⁵⁰ sowie dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments vom Januar 2016⁵¹ – auch unter Einbeziehung nationaler Erfahrungen und Sichtweisen⁵² – bedarf es einer politischen Bestandsaufnahme zu den Arbeitsweisen der ESAs und einer Prüfung ihrer Konformität mit europapolitischen Grundprinzipien. Das für das 2. Halbjahr 2016 von der EU-Kommission

angekündigte Weißbuch zur Reform der Rechtsgrundlagen, Arbeitsweise und Finanzierung der ESAs wird eine weitere Ausgangsbasis bilden, auf der EU-Parlament und Rat mit eigenständigen Einschätzungen aufbauen können.

Zu den Leitlinien der Analyse sollten gehören:

- Konformität mit Level I-Gesetzgebung;
- Gewährleistung einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle sowie einer dem demokratischen Repräsentationsprinzip stärker folgenden Abstimmungsregelung;
- Beachtung der Grundsätze von europapolitischer Subsidiarität und ökonomischer Proportionalität;
- Vermeidung von administrativen Doppelarbeiten und institutionellen Kompetenzstreitigkeiten sowohl in Bezug auf die nationalen Aufsichtsbehörden als auch bezüglich der EZB-Bankenaufsicht;
- Bürokratieabbau und Senkung des Verwaltungsaufwands sowie
- die Wahrung des europapolitischen Regimes der Arbeitssprachen.

Aus der Bestandsanalyse abgeleitet müssen ggf. erforderliche Bereiche mit Anpassungsbedarf formuliert werden. Die in der Beschlussfassung „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ vom Deutschen Bundestag aufgestellten Forderungen sowie die vom Europäischen Parlament im Januar 2016 formulierten Petita zeigen dabei eine geeignete Leitlinie auf. Die umfassende Überarbeitung der Rechtsgrundlagen und Arbeitsweisen der ESAs sollte auch die Ergebnisse der von der EU-Kommission initiierten REFIT-Plattform (Regulatory Fitness and Performance Programme) einbeziehen.⁵³

Grundsätzlich sollte die Weiterentwicklung hin zu einer effizienten Arbeitsweise der ursprünglichen Konzeptionsidee des Europäischen Systems der Finanzaufsicht als ein Netzwerk von Aufsichtsbehörden folgen, anstelle einer Konstruktion mit einer zentralen Entscheidungsinstitution und rein umsetzenden Behörden auf nationaler Ebene.

49 Die EZB nennt den stark angewachsenen Bereich der Schattenbanken als einen der vier aktuell relevanten Schlüsselrisiken für die Finanzmarktstabilität: „The shadow banking sector continues to expand robustly at the global (and euro area) level. With the rapid growth and interconnectedness of this sector, in particular the investment fund industry, vulnerabilities are likely to be accumulating below the surface.“ (EZB 2015: 6).

50 Europäische Kommission 2014.

51 Europäisches Parlament 2016.

52 Bspw. Deutscher Bundestag 2016a.

53 Durch Beschluss vom 19. Mai 2015 hat die EU-Kommission die REFIT-Plattform eingesetzt (COM(2015) 3261 final). Diese besteht aus zwei Gruppen, darunter eine Gruppe von Regierungsvertreter_innen der Mitgliedstaaten und eine Gruppe von Interessenträger_innen. Der REFIT-Plattform kommt eine beratende Aufgabe für die bestehende Gesetzgebung zu. Sie ist vergleichbar mit dem deutschen Normenkontrollrat.

EZB-Aufsicht und SSM

Ein Spagat zwischen demokratischer Legitimation und Rechtsstaatlichkeit

Indranil Ganguli

I. Prolog

Die Europäische Zentralbank (EZB), im Jahre 1998 als Notenbank der Staaten der Eurozone gegründet, steht aktuell aufgrund ihres geldpolitischen Mandats, insbesondere des „Quantitative Easing (QE)“ und der damit zusammenhängenden „Null-Zins-Politik“, im Rampenlicht der öffentlichen Kritik, die vor allem durch konservative Politiker, Bundesbanker und Wirtschaftslobbyisten befeuert wird.⁵⁴ Von der breiten Öffentlichkeit jedoch fast unbemerkt, so scheint es jedenfalls aus heutiger Sicht, übernahm die EZB ganz diskret im November 2014 auch noch das Aufsichtsmandat über die Banken in der Eurozone und über jene aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich für eine enge Zusammenarbeit mit der EZB entschieden haben. Diese Aufgabe nimmt die EZB im Rahmen des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism oder kurz SSM) grundsätzlich in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bankenaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten wahr.⁵⁵ Diese Entwicklung der EZB zur „Finanzaufsichtssuperbe-

hörde“ in der Eurozone und damit zum neuen mikro- und makroprudentiellen Akteur der europäischen Bankenaufsicht folgte als eine direkte Reaktion auf die im Jahr 2007 einsetzende internationale Finanz- und Wirtschaftskrise. Politische Bestrebungen zur Schaffung einer sogenannten Bankenunion als wichtigem Bestandteil einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ zeichneten sich auf europäischer Ebene bereits im Sommer 2012 ab.⁵⁶ Die daraufhin verabschiedeten Maßnahmen der EU hatten und haben zum Ziel, (i) den Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen zu durchbrechen, (ii) Banken und Volkswirtschaften zu stabilisieren und somit (iii) das Vertrauen in die europäischen Banken und Finanzmarktakteure einerseits sowie den Euro als Währung andererseits nachhaltig wiederherzustellen. Kernelement der Bankenunion bildet die zentrale Bankenaufsicht bzw. ein einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) zumindest für die Euro-Zone, dies unter Einbeziehung der EZB.⁵⁷

⁵⁴ Vgl. Müller 2016; Kaiser 2016; Röbisch 2016; Schumann 2016.

⁵⁵ Dies nach Maßgabe des Art. 6 der SSM-Verordnung (Europäischer Rat 2013). Experten zufolge ist nach Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung der EZB ein umfassender Katalog für die ausschließliche Wahrnehmung von Aufgaben zur Beaufsichtigung von Kreditinstituten zugewiesen (vgl. Achtelik 2014: 21). Dieser Aufgabenkatalog bzw. die Zuständigkeitsübertragung soll nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung „sämtliche in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassene Kreditinstitute“ umfassen. Allerdings schränkt Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung diesen weiten Adressatenkreis der von der EZB beaufsichtigten Kreditinstitute wieder ein, da die Wahrnehmung dieser Aufgaben nur im Rahmen von Art. 6 SSM-Verordnung erfolgt. Denn Art. 6 SSM-Verordnung verteilt die Wahrnehmung der direkten Aufsicht zwischen der EZB bezüglich sogenannter bedeutender Institute und den nationalen Behörden für sogenannte weniger bedeutende Institute. Dabei ist festzustellen, dass in Art. 6 Abs. 6 UAbs. 1 SSM-Verordnung die in Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung genannten Aufsichtsaufgaben sogleich und folgerichtig wieder für weniger bedeutende Kreditinstitute (u. a. für nahezu alle Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken und kleine Privatbanken) im Wesentlichen der national zuständigen Behörde, in Deutschland also der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), zugewiesen werden. Dies geschieht jedoch innerhalb eines von der EZB festgelegten Rahmenwerkes, nämlich der SSM-Rahmenverordnung (EZB 2014a).

⁵⁶ Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Bankenunion findet sich in dem vom Managerkreis der FES herausgegebenen Papier von Asmus Angelkort und Harald Noack, Ist die Bankenunion nur ein Placebo, Berlin 2014. Vgl. auch Centrum für Europäische Politik, EU-Verordnung – EZB-Bankenaufsicht, cepAnalyse Nr. 47/2012 vom 19.11.2012.

⁵⁷ Rechtsgrundlage hierfür bildet Art. 127 Abs. 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Zum Rechtstext des AEUV siehe Europäische Union 2010. Der AEUV trat am 01.12.2009 in Kraft und ist nunmehr Gründungsvertrag der EU. Zusammen mit dem Vertrag von Lissabon bzw. dem neuen EUV bildet er die primärrechtliche Grundlage des politischen Systems der EU. Bisweilen werden diese Verträge deshalb auch als europäisches Verfassungsrecht bezeichnet, formal sind sie jedoch völkerrechtliche Verträge zwischen den EU-Mitgliedstaaten. An dieser Stelle noch folgender Hinweis: Im Rahmen der nachfolgenden Abschnitte werden die Begriffe „EZB-Aufsicht“ bzw. „SSM-Aufsicht“ synonym verwendet. Darunter ist der einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) für die Euro-Zone unter Einbeziehung der EZB zu verstehen.

Auch wenn die EZB die direkte Aufsicht zunächst über lediglich 129 bedeutende Institute bzw. Gruppen in der EU übernommen hat, wird ihre Aufsichtstätigkeit auch für die Masse der weniger bedeutenden, d.h. kleinen und mittleren Institute wie Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken und kleine Privatbanken, nicht ohne jede Veränderung bleiben.⁵⁸ Mit Übertragung dieser Befugnisse wurde die EZB von der europäischen Politik zu einem mikro- und makroprudentiellen Akteur erkoren, der in den Bankensektor der am SSM teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten in einer bislang nicht gekannten strukturellen Tiefe hineinregulieren, eingreifen sowie die tagtäglichen ökonomischen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte beeinflussen wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht nur unter akademischen, sondern auch unter praktisch politischen Gesichtspunkten die Frage, wie es um die Grundlagen, d. h. um Rechtsrahmen und Struktur des Aufsichtsmandats bestellt ist. Dahinter verbergen sich ferner die Frage nach der demokratischen Legitimation und der Rechtsstaatlichkeit der EZB-Aufsicht sowie Überlegungen zu möglichen Verbesserungen am Rechtsrahmen des SSM. Denn aus retrospektiver Sicht ist festzustellen, dass die SSM-Verordnung, wonach die Bankenaufsicht in der Eurozone bei der EZB angesiedelt worden ist, nicht zuletzt wegen der Kritik an der European Banking Authority (EBA) bei der Durchführung des Stresstests im Herbst 2011 erfolgte, weil es schlichtweg keine Alternativen gab.⁵⁹ Nach Auffassung führender Experten war und ist die Ansiedlung der SSM-Aufsicht bei der EZB weiterhin äußerst umstritten.⁶⁰ Vor diesem Hintergrund sei angemerkt, dass dieses Papier weder den Anspruch einer akademischen Untersuchung erhebt, noch den einer euroskeptischen Polemisierung in Fragen der EU-Bankenaufsicht. Beabsichtigt ist vielmehr, ein Diskussionspapier zu formulieren, welches kritisch – bisweilen auch provozierend – einige politische und rechtliche Elemente des SSM hinterfragt, ohne den Sinn der Bankenunion gleich in Frage stellen zu wollen. Zudem soll eine breite politische Diskussion über die Grenzen der Friedrich Ebert Stiftung (FES) und der Sozialdemokratie hinaus entfacht werden. Es wäre zu begrüßen, wenn aus einer solchen Diskussion valide Rückschlüsse auf die demokratische Legitimation sowie die Rechtsstaatlichkeit bankaufsichtlichen Handelns der EZB im Spannungsfeld zwischen ihrem mikro- und makroprudentiellem Bankenaufsichtsmandat abgeleitet werden könnten.

58 Gemäß Art. 5 der SSM-Verordnung (Europäische Rat 2013) verfügt die EZB über wichtige makroprudentielle Bankenaufsichtskompetenzen. Siehe hierzu auch EZB 2014b; EZB 2016.

59 Hinsichtlich der Kritik an die EBA wird auf die entsprechenden Ausführungen im vorhergehenden Papier von Weiß/Schackmann-Fallis verwiesen.

60 Vgl. Deutscher Bundestag 2016c.

Erkenntnisse daraus könnten in einem weiteren Schritt zu realistischen bzw. umsetzbaren politischen Positionen verdichtet werden, damit Letztere bei der nächsten Reform der EU-Verträge auch Berücksichtigung finden.

Folgende Themenkomplexe sollen dabei als Orientierungsrahmen zur strukturierten Erörterung der Problematik dienen:

- *Fragwürdige verfassungsrechtliche bzw. EU-vertragsrechtliche Grundlagen;*
- *Intransparenz bzw. „Ungleichgewichte“ in den bankaufsichtlichen Entscheidungsprozessen und -kompetenzen zwischen EZB-Rat und EZB-Bankenaufsichtsgremium;*
- *Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle der EZB-/SSM-Bankenaufsicht;*
- *Sprachenregime.*

Die vorgenannten Themenkomplexe werden in den nachfolgenden Abschnitten erörtert. Am Ende steht jeweils eine Forderung bzw. These zur Belebung der weiteren politischen Diskussion.

II. Fragwürdige verfassungsrechtliche bzw. EU-vertragsrechtliche Grundlagen

Die auf Art. 127 Abs. 6 AEUV beruhende SSM-Verordnung bildet die grundlegende rechtliche Basis der gesamten Aufsichtstätigkeit durch die EZB. Dort heißt es: „Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.“

Mit diesen Worten ist also geregelt, wer der Aufsicht durch die EZB unterliegt und welche Aufgaben auf die EZB übertragen werden. Doch bei näherem Hinsehen fällt folgendes auf: Gesprochen wird von „besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute [...]“. Nach Art. 127 Abs. 6 AEUV kann der EU-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.⁶¹ Der Blick auf die Systematik führt somit 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“.⁶²

Die EZB soll also nach den beiden vorgenannten 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.⁶³ Im Umkehrschluss folgt also: Die EZB darf die Aufgaben der Bankenaufsicht nicht vollständig wahrnehmen! Der Katalog der „ausschließlichen Zuständigkeiten“ der EZB gemäß Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung enthält jedoch sämtliche Kernkompetenzen einer Bankenaufsichtsbehörde und kommt so einer vollständigen Wahrnehmung der Bankenaufsicht gleich. Nach EU-Lesart ist somit die Wahrnehmung einer Teilmenge bankaufsichtlicher Aufgaben dem Gesamtspektrum bankaufsichtlicher Kompetenzen gleichzusetzen. Dies ist nicht nur semantisch und logisch schlichtweg absurd, sondern zeigt, dass die Übertragung sämtlicher Kernkompetenzen der Bankenaufsicht an die EZB nicht mit dem europäischen Primärrecht, dem AEUV, vereinbar ist. Diese Absurdität ist jedoch Rechtsgrundlage aufsichtlichen Handelns der EZB und somit der SSM-Aufsicht über die Kredit- und Finanzinstitute in der Eurozone!

Forderung: Da die EZB derzeit sämtliche Aufgaben der Bankenaufsicht auf Grundlage einer im besten Falle fragwürdigen teleologischen Auslegung des EU-Rechts wahrnimmt, ist eine Änderung des Art. 127 Abs. 6 AEUV dringend erforderlich. Eine belastbare Rechtsgrundlage könnte dadurch geschaffen werden, dass in besagter Vorschrift das Wort „besondere“ durch das Wort „sämtliche“ ersetzt wird. Dann stünde der in Art. 4 Abs. 1 SSM-Verordnung enthaltene Katalog der „ausschließlichen Zuständigkeiten“ der EZB im Bereich der Bankenaufsicht auch im Einklang mit dem europäischen Primärrecht.

61 Vgl. Deutscher Bundestag 2013.

62 Europäische Union 2012.

63 Van den Berg 2005: 286.

III. Intransparenz bzw. „Ungleichgewichte“ bankaufsichtlicher Entscheidungsprozesse und -kompetenzen zwischen EZB-Rat und EZB-Bankenaufsichtsgremium

Die Planung und Ausführung bankaufsichtlicher Aufgaben der EZB obliegt dem sogenannten EZB-Aufsichtsgremium, in dem je ein_e Vertreter_in der Aufsichtsbehörde der teilnehmenden Mitgliedstaaten, vier Vertreter_innen der EZB, die keine geldpolitischen Aufgaben ausüben, und ein_e Vorsitzende_r sowie ein_e stellvertretende_r Vorsitzende_r vertreten sind.⁶⁴ In der SSM-Verordnung ist ferner geregelt, dass die EZB die ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben, unbeschadet und getrennt von ihren Aufgaben im Bereich der Geldpolitik und von sonstigen Aufgaben wahrzunehmen hat.⁶⁵ Dies betrifft insbesondere auch das mit den jeweiligen Aufgaben befasste Personal. Die EZB hat diesbezügliche interne Vorschriften einschließlich Geheimhaltungspflichten zu erlassen.⁶⁶ Das EZB-Aufsichtsgremium prüft zur Vermeidung von Interessenkonflikten auch die Erstellung eines Verhaltenskodex für Mitarbeiter_innen und leitende Angestellte.⁶⁷ Tätigkeiten des EZB-Rates im Hinblick auf Geldpolitik und Bankenaufsicht sind – einschließlich der Sitzungen – voneinander zu trennen.⁶⁸

Dieses Prinzip wird faktisch dadurch durchbrochen, dass nicht das EZB-Aufsichtsgremium, sondern letztlich der EZB-Rat alle Aufsichtsbeschlüsse fasst, wenn auch auf Vorschlag des EZB-Aufsichtsgremiums. Damit wurde ein weiteres Problem geschaffen, das die Governance der EZB-Bankenaufsicht betrifft. 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 auf die Sorgen der Banken – oder gar auf die des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der Banken direkt rekapitalisieren darf – nehmen muss. Dies könnte möglicherweise zu höheren Inflationserwartungen führen, weil die Bevölkerung nicht länger glauben würde, dass die EZB vorrangig die Preisstabilität anstrebt.

64 Art. 26 Abs. 1 SSM-Verordnung.
65 Art. 25 Abs. 2 SSM-Verordnung.
66 Art. 25 Abs. 3 SSM-Verordnung.
67 Art. 19 Abs. 3 SSM-Verordnung.
68 Art. 25 Abs. 4 SSM-Verordnung.

Zweitens gerät auch die geldpolitische Unabhängigkeit der EZB gegenüber der Politik unter Druck. Nachgewiesenermaßen sind Notenbanken bei weitgehender Unabhängigkeit am ehesten in der Lage, niedrige und stabile Inflationserwartungen zu erreichen.⁶⁹ 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. Die Politik wird insoweit versuchen, Aufsichtsentscheidungen der EZB zu beeinflussen. Die hieraus resultierende Gemengelage begründet ein diffuses Ungleichgewicht bzw. eine Intransparenz in den bankaufsichtlichen Entscheidungs- und Regelsetzungsprozessen sowie -kompetenzen zwischen EZB-Rat und EZB-Aufsichtsgremium.⁷⁰ Die Unabhängigkeit der EZB ist für alle ihre Aufgaben zu gewährleisten.⁷¹ Gleichzeitig müssen Entscheidungen der Bankenaufsicht aber demokratisch legitimiert sein (siehe nächster Abschnitt). Dazu müssen diese umfassend rechenschaftspflichtig sein. Die in der SSM-Verordnung verankerten Berichtspflichten und Fragerechte reichen nicht aus. Der Widerspruch zwischen Unabhängigkeit der EZB und Demokratieprinzip erscheint für die Bankenaufsicht schwer lösbar.

Beide Probleme – interne Interessenkonflikte und die Gefährdung der externen geldpolitischen Unabhängigkeit – ließen sich aber zumindest theoretisch lösen, indem die geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten in der EZB vollständig voneinander getrennt würden („Chinese Walls“). Tatsächlich enthält die SSM-Verordnung auch einen Mechanismus, um die vorgenannte Durchbrechung des Prinzips der Trennung zwischen geldpolitischen und bankaufsichtlichen Aufgaben durch eine von der EZB eingerichtete Schlichtungsstelle einzudämmen.⁷² So hat die Schlichtungsstelle die Aufgabe, Meinungsverschiedenheiten zwischen den zuständigen Behörden der teilnehmenden

69 Van Roosebeke 2012: 12.
70 Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2015.
71 Art. 282 Abs. 3 AEUV.
72 Art. 25 Abs. 5 SSM-Verordnung.

Mitgliedstaaten in Bezug auf Einwände des EZB-Rates gegen Beschlussentwürfe des EZB-Aufsichtsgremiums beizulegen. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob und inwieweit sich die Schlichtungsstelle im Ernstfall als wirksam erweist, um Konflikte zwischen den zwei Mandaten der EZB mit Blick auf das Ziel der Sicherung volkswirtschaftlicher Stabilität nachhaltig zu lösen.

Forderung: Unter Governance-Gesichtspunkten wäre ein mit Letztentscheidungskompetenzen ausgestattetes Aufsichtsgremium, welchem keine Mitglieder des für die Geldpolitik zuständigen EZB-Rats angehören, zwingend erforderlich. Die im Rahmen der SSM-Verordnung gefundene Lösung, wonach beim EZB-Rat die Überwachung der und die Verantwortung für die Entscheidungen des Aufsichtsgremiums verbleiben, ist vor dem Hintergrund des oben beschriebenen suboptimal, wenn nicht sogar bedenklich. Diese Einschätzung drängt sich umso stärker auf, wenn berücksichtigt wird, dass vier Mitglieder des Aufsichtsgremiums vom EZB-Rat ernannt werden. Insoweit sollte der maßgebliche Art. 25 der SSM-Verordnung geändert werden, um eine strikte Trennung zwischen geldpolitischem und bankaufsichtlichem Mandat und ein Gleichgewicht im Sinne einer „Public Good Governance“ sicherzustellen, damit die EZB-Bankenaufsicht keine Einflussmöglichkeiten auf die EZB-Geldpolitik hat und umgekehrt. Besser noch: Das Prinzip der strikten Trennung zwischen den zwei Mandaten sollte bei der ohnehin notwendigen Änderung des AEUV dort im Art. 127 verankert werden und somit Verfassungsrang erhalten.

IV. Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle der EZB-/SSM-Bankenaufsicht

Die EZB verfügt über eine umfassende Unabhängigkeit von politischen Weisungen.⁷³ Diese Unabhängigkeit gilt als wesentliche Voraussetzung dafür, dass die EZB ihr vorrangiges Ziel, die Gewährleistung von Preisstabilität⁷⁴, verfolgen kann. Die (geldpolitische) Unabhängigkeit der Zentralbank muss also auch bei einer Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB gewährleistet bleiben. Da diese Unabhängigkeit mit einem Verzicht parlamentarischer Kontrolle einhergeht, stellt die Unabhängigkeit der EZB bei der Wahrnehmung bankaufsichtlicher Aufgaben ein weiteres Problem dar: Bankenaufsicht ist klassisches Verwaltungshandeln und gehört in die Hände einer der parlamentarischen Kontrolle unterliegenden und verantwortlichen Regierung. Im Rahmen ihrer Bankenaufsicht hat die EZB weitreichende Befugnisse; sie kann in die Geschäfte einer Bank bis hin zu deren Schließung eingreifen.⁷⁵ Die Wahrnehmung dieser hoheitlichen Aufgaben bedarf jedoch, wie bereits erwähnt, der parlamentarischen Kontrolle.

In der Tat stellt sich in diesem Sachzusammenhang folgende, aus Praxissicht sehr relevante, Frage: Mit welchem Erfolg dürfen sich Verpflichtete der SSM-Aufsicht (Kreditinstitute) sowie ihre Verbände bei berechtigten Beschwerden, u. a. beim „Goldplating“ von sekundärrechtlichen EU-Vorschriften (d. h. der möglichen Verschärfung einer aufsichtlichen Verordnung mit fragwürdigem Mehrwert) durch Auslegungen der EZB, an ihre Abgeordneten wenden und damit rechnen, dass Letztere rechtssichere Auskünfte von der EZB hinsichtlich der Stichhaltigkeit der Petita erhalten? Wenn bei begründeten Klagen lediglich schulterzuckend auf die Unabhängigkeit einer Notenbank verwiesen wird, ist dieses Verhalten gewiss keine angemessene Reaktion auf die Anfrage der Verpflichteten und wirft ein schiefes Licht auf die Rechtsstaatlichkeit und Transparenz bankaufsichtlichen Handelns der EZB.

Dieser Problematik, Gewährleistung der Unabhängigkeit

73 Art. 130 u. 282 Abs. 3 AEUV.

74 Art. 127 AEUV.

75 Art. 4 f. SSM-Verordnung i. V. m. u. a. Art. 1 SSM-Rahmenverordnung.

auf der einen und parlamentarische Kontrolle bankaufsichtlicher Maßnahmen auf der anderen Seite, soll Rechnung getragen werden, indem die EZB bei Entscheidungen zur Bankenaufsicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat durch regelmäßige Berichterstattung und die Beantwortung von Fragen rechenschaftspflichtig ist.⁷⁶ Zudem wird die Rechenschaftspflicht unter Governance-Gesichtspunkten durch eine „Interinstitutionelle Vereinbarung“ zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank abgestützt.⁷⁷ Ferner sieht die SSM-Verordnung vor, einen „Administrativen Überprüfungsausschuss“ einzurichten. Dieser soll auf Verlangen die verfahrensmäßige und materielle Rechtmäßigkeit der aufsichtlichen Beschlüsse überprüfen, allerdings nur im Hinblick auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der SSM-Verordnung, was einen gewissen Zirkelschluss nahelegt. Insoweit bleibt festzuhalten, dass eine direkte parlamentarische und demokratische Kontrolle der SSM-Aufsicht – trotz der verankerten Kontrollmechanismen – aufgrund der zu gewährleistenden Notenbank-Unabhängigkeit der EZB im klassischen Sinne nicht vorliegt. Auch wenn die EZB auf die in der SSM-Verordnung verankerten parlamentarischen Berichtspflichten und Fragerechte verweist, sei an dieser Stelle nochmals betont, dass diese bei weitem nicht ausreichen, um eine parlamentarische und demokratische Kontrolle der SSM-Aufsicht sicherzustellen.

Forderung: Bankenaufsicht ist klassisches Verwaltungshandeln. Das gehört in die Hände einer der parlamentarischen Kontrolle unterliegenden und verantwortlichen Regierung. Die EZB-Bankenaufsicht soll sich einer vollumfänglichen parlamentarischen Kontrolle nicht entziehen. Da Art und Weise der Durchführung der nach SSM-Verordnung der EZB eingeräumten Aufsichtsbefugnisse sich an Verhaltensstandards einer politisch unabhängigen Notenbank orientieren, sind Transparenz und eine parlamentarische und demokratische Kontrolle des bankaufsichtlichen Handelns der EZB

76 Art. 20 f. SSM-Verordnung und Präambel der SSM-Rahmenverordnung.

77 Europäische Union 2013: 1-6.

derzeit nicht vollumfänglich sichergestellt. Insoweit ist eine Behebung der aufgezeigten Defizite durch geeignete Änderungen bzw. Anpassungen bei den maßgeblichen Vorschriften des AEUV und weiterer einschlägiger Regelwerke zur SSM-Aufsicht unabdingbar.

V. Sprachenregime – Anspruch und Wirklichkeit

Das Thema „Sprachenregime“ hat mittelbar mit der Ausgangsfragestellung „demokratische Legitimation und Rechtsstaatlichkeit aufsichtlichen Handelns der EZB“ zu tun. Zur Durchführung der SSM-Aufsicht muss die EZB logischerweise mit den beaufsichtigten Unternehmen auf einer für beide Seiten verständlichen sprachlichen Grundlage kommunizieren. Dieser Aspekt zielt unmittelbar auf die „Rechtsstaatlichkeit aufsichtlichen Handelns“ der SSM-Aufsicht ab. Eine für beide Seiten akzeptable sprachliche Kommunikationsgrundlage stellt Rechtssicherheit bei der Durchführung der SSM-Aufsicht her und trägt auch zur Akzeptanz und damit zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit derselben bei. Die Entstehungsgeschichte der SSM-Verordnung zeigt jedoch, dass bereits im Entwurfsstadium des Regelwerks die Frage der im Rahmen des SSM zu verwendenden Sprache bzw. Sprachen kontrovers diskutiert wurde. In Erwägungsgrund 62 der SSM-Verordnung findet sich dazu dann die Vorgabe, dass für die EZB Art. 342 AEUV und damit gleichzeitig die Verordnung Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Anwendung findet, so dass grundsätzlich alle Amtssprachen in der Union verwendet werden können.

Jedes Kreditinstitut, jedes beaufsichtigte Unternehmen oder jede Gruppe, ob bedeutend oder weniger bedeutend, sowie sonstige an einem Aufsichtsverfahren der EZB Beteiligte (andere juristische oder natürliche Personen) können daher sämtliche Dokumente in einer Amtssprache der Europäischen Union, und damit auch in der deutschen Sprache⁷⁸, in das Verfahren einbringen.⁷⁹ Bei mündlichen Anhörungen ist der Wunsch nach einer europäischen Amtssprache, die nicht die jeweils einschlägige Amtssprache des jeweiligen EZB-Aufsichtsverfahrens ist, vorab mitzuteilen. Zudem kann mit der EZB auch eine Vereinbarung über die ausschließliche Verwendung einer Amtssprache der Europäischen

Union geschlossen werden.⁸⁰ Im Falle von Primärbanken (Volks- und Raiffeisenbanken sowie Sparkassen) als in der Regel weniger bedeutende Kreditinstitute im Sinne des SSM ist von folgender Interessenslage auszugehen: Da die vorgenannten Institutskreise in der Regel wenig direkten Kontakt mit der EZB haben, ihnen (i) vielmehr die bestehenden Ansprechpartner bei BaFin und Deutscher Bundesbank erhalten bleiben und (ii) zudem die Möglichkeit der Kommunikation mit der EZB in deutscher Sprache eröffnet ist, besteht bei diesen Instituten kaum Bedarf zum Abschluss einer förmlichen Vereinbarung über die ausschließliche Verwendung einer Amtssprache mit der EZB.

Die Regelung zum Abschluss einer Vereinbarung mit der EZB zielt ohnehin primär darauf ab, mit der EZB die Verwendung der englischen Sprache zu vereinbaren.⁸¹ Bedeutende, der direkten Aufsicht durch die EZB unterliegende Kreditinstitute (Großbanken) oder Gruppen, die den Abschluss einer Vereinbarung mit der EZB z. B. zur Verwendung der englischen Sprache in Erwägung ziehen, müssen aus einer solchen Entscheidung resultierende Konsequenzen für die unternehmensinterne Kommunikation und Sprachennutzung berücksichtigen (etwa im Hinblick auf Beschlussfassungen, Berichtswesen, Arbeitsanweisungen) und diese Punkte ggf. vor Abschluss einer Vereinbarung mit der EZB bis ins Detail klären. Zwischen der EZB und den national zuständigen Aufsichtsbehörden sind Vereinbarungen über die Kommunikation innerhalb des SSM, einschließlich der zu verwendenden Sprachen, erforderlich.⁸² Grundsätzlich wird hier aber ungeachtet dessen Englisch als Arbeitssprache verwendet werden.

Die Realität sieht jedoch etwas „differenzierter“ aus. Die schriftliche Kommunikation zwischen EZB und den beaufsichtigten bedeutenden Banken erfolgt grundsätzlich auch in der jeweils vereinbarten Amtssprache. Allerdings ist auch

78 Nach § 23 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.11.2015 (BGBl. I S. 2010) ist die Amtssprache in der Bundesrepublik Deutschland Deutsch.

79 Art. 24 Abs. 1 SSM-Rahmenverordnung.

80 Art. 24 Abs. 2 SSM-Rahmenverordnung.

81 Im Entwurf der SSM-Rahmenverordnung bestand nämlich, anders als in der finalen Fassung, nur die Möglichkeit, mit der EZB eine Vereinbarung zur Verwendung der englischen Sprache abzuschließen.

82 Art. 23 SSM-Rahmenverordnung.

zu hören, dass kleine und mittlere Banken, zu denen die vorgenannten Primärinstitute zählen und die nur in Ausnahmefällen mit der EZB kommunizieren müssen⁸³, im Rahmen der SSM-Aufsicht Anfragen auf Englisch erhalten. Die Institute werden somit vor große sprachliche Probleme gestellt und manche sind bei der Beantwortung der in komplexem Englisch gehaltenen Anfragen schlichtweg überfordert.⁸⁴ Dies kann vor dem Hintergrund der verhältnismäßig klaren Regelungen in der SSM-Rahmenverordnung nicht hingenommen werden. Folglich muss die Kommunikation der EZB auch mit den weniger bedeutenden Instituten in der Amtssprache des EU-Mitgliedstaates erfolgen, in denen die betreffenden Institute ansässig sind.

Forderung: Das in der SSM-Rahmenverordnung festgelegte Sprachenregime, wonach eine Kommunikation des Instituts mit der EZB in der jeweiligen Amtssprache möglich ist, muss uneingeschränkt in der Praxis eingehalten werden. Ob und in welchem Umfang auch bedeutende Institute dem Wunsch der EZB nach einer Kommunikation in englischer Sprache folgen, muss ihnen freigestellt bleiben. Weniger bedeutende und damit nicht der direkten SSM-Aufsicht unterliegende Institute sollten mit der EZB in der Amtssprache des EU-Mitgliedstaates, in denen die betreffenden Institute ansässig sind, kommunizieren können. Gründe für eine Kommunikation in der vertrauten Amtssprache des Instituts können in der Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Durchführung komplexer bankaufsichtlicher Sachverhalte gesehen werden. Auch diese Problematik sollte bei einer künftigen EU-Verfassungsreform im AEUV angemessen berücksichtigt werden.

⁸³ Dombret 2015.

⁸⁴ Dies hat der Autor im Rahmen vertraulicher Gespräche mit Vertretern von Primärinstituten in Erfahrung bringen können. Aufgrund des sensiblen Charakters solcher bankaufsichtlicher Anfragen der EZB können keine Quellenangaben gemacht werden. Vgl. hierzu Schmiege 2015.

VI. Fazit

Die in diesem Diskussionspapier thematisierte Problematik ist und bleibt hoch aktuell. Die vorstehend ausgeführten Aspekte der SSM-Aufsicht bieten genug Stoff, um über die Schwächen und Konstruktionsfehler des Systems, das unter hohem politischem Druck mit der „heißen Nadel“ gestrickt wurde, im Rahmen einer ernsthaften Diskussion zu reflektieren. Die Diskussion soll aber kein Selbstzweck sein. Ziel sollte sein, die aus der Erörterung der vorgenannten Aspekte resultierende Kritik in von einem breiten Konsens getragene, realistische politische Forderungen umzusetzen und diese im Rahmen einer Reform zur Stärkung der demokratischen Legitimation und der Rechtsstaatlichkeit der SSM- / EZB-Bankenaufsicht zu adressieren.

Dies betrifft insbesondere die folgend zusammengefassten Punkte:

- *die Problematik der dringend benötigten klaren vertragsrechtlichen Grundlage für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht im Rahmen einer Verfassungsreform des EU-Vertrags und des AEUV;*
- *die unter Governance-Gesichtspunkten bedeutsame Verankerung des Prinzips der strikten Trennung zwischen geldpolitischem und bankaufsichtlichem Mandat der EZB im Rahmen einer Änderung des AEUV;*
- *die vollumfängliche Sicherstellung von Transparenz so wie parlamentarischer und demokratischer Kontrolle des bankaufsichtlichen Handelns der EZB durch geeignete Änderungen bzw. Anpassungen in den maßgeblichen Vorschriften des AEUV und weiterer einschlägiger Regelwerke zur SSM-Aufsicht;*
- *die uneingeschränkte Einhaltung des in der SSM-Rahmenverordnung festgelegten Sprachenregimes, insbesondere der dort verankerten Option des Instituts mit der EZB in der jeweiligen Amtssprache in allen bankaufsichtlichen Belangen kommunizieren zu können.*

In diesem Zusammenhang sei noch folgende Anmerkung erlaubt: Eine Verfassungsreform der EU könnte – unabhängig vom Ausgang der „Grexit/Brexit“-Diskussion, aber auch der aktuellen Diskussion zur Terrorgefahr und inneren Sicherheit – schneller kommen, als erwartet. Für eine möglichst frühzeitige Positionierung der Politik zur Reform der EZB-Aufsicht und des SSM könnte ein solches Diskussionspapier, gegebenenfalls um weitere Aspekte ergänzt, hilfreich sein.

Literaturverzeichnis

- ▶ Achtelik, Olaf (2014): Bankunion I: Aufsicht durch die EZB, BVR-Bankenreihe Band 49, 1. Auflage, Berlin und Wiesbaden.
- ▶ Deutscher Bundestag (2013): Zustimmungsgesetz zur Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, Ausarbeitung, Aktenzeichen: WD 3 – 3000-110/13, 19. Juni 2013.
- ▶ Deutsche Bundesbank (2015): Risiken im deutschen Schattenbankensystem, Finanzstabilitätsbericht.
- ▶ Deutscher Bundestag (2016a): Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln, Drucksache 18/7539, 16. Februar 2016.
- ▶ Deutscher Bundestag (2016b): Stenografischer Bericht zur 155. Sitzung, Berlin 18. Februar 2016.
- ▶ Deutscher Bundestag (2016c): Experten uneins über Bankenaufsicht durch die EZB. In: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/45001415_kw23_pa_finanzen/212540 (21.06.2016).
- ▶ Deutsche Kreditwirtschaft, Die (2016): Stellungnahme zum Konsultationspapier der EBA zu Guidelines für Stresstests von Einlagensicherungssystemen unter der Richtlinie 2014/49 (EBA/CP/2015/19).
- ▶ Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2015): Erstes Jahr EZB-Aufsicht: Sparkassen-Finanzgruppe fordert mehr Transparenz bei der Regelsetzung, Pressemitteilung 70/2015 vom 3. November 2015.
- ▶ Dombret, Andreas (2015): Kommunikation mit EZB bleibt für Regionalbanken der Ausnahmefall, Gastbeitrag von Dr. Andreas Dombret im „Profil–das bayerische Genossenschaftsblatt“ am 27.04.2015. In: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Presse/Gastbeitraege/2015_04_27_dombret_profil.html (17.03.2016).
- ▶ EBA Banking Stakeholder Group (2015): Proportionality in Bank Regulation, London.
- ▶ Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS), COM(2014) 509 final, 8. August 2014.
- ▶ Europäische Kommission (2015): Provisional text of the proposed Interinstitutional Agreement on Better Regulation, Dezember 2015.
- ▶ Europäisches Parlament (2015): Resolution on Stocktaking and Challenges of the EU Financial Services Regulation, 2015/2106(INI).
- ▶ Europäisches Parlament (2016): EU-Vorschriften für den Finanzdienstleistungssektor – Bilanz und Herausforderungen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2016 zu dem Thema „EU-Vorschriften für den Finanzdienstleistungssektor – Bestandsaufnahme und Herausforderungen: Auswirkungen und Wege zu einem effizienteren und wirksameren EU-Rahmen für die Finanzregulierung und eine Kapitalmarktunion“, 2015/2106(INI).
- ▶ Europäisches Parlament/Europäischer Rat (2010): Verordnung (EU) Nr.1093/2010 vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, in: EU-Amtsblatt L 331/12 vom 15.12.2010.
- ▶ Europäischer Rat (2013): Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 vom 29.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, in: EU-Amtsblatt L 287/63 vom 29.10.2013.
- ▶ Europäische Union (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (2010/C 83/01) vom 01.12.2009, in: EU-Amtsblatt C 83 vom 30.03.2010.
- ▶ Europäische Union (2012): Protokoll (Nr. 4) – Über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, in: EU-Amtsblatt C 326/230 vom 26.10.2012.
- ▶ Europäische Union (2013): Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für

die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben (2013/694/EU), in: EU-Amtsblatt L 320/1 vom 30.11.2013.

► Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (European Economic and Social Committee [EESC]) (2015): Own-Initiative Opinion: Proposals for an Adapted Financial Regulation Framework, in: EU-Amtsblatt C 251/02 vom 31. Juli 2015.

► Europäische Zentralbank (EZB) (2014a): Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, in: EU- Amtsblatt L 141/1 vom 14.05.2014.

► Europäische Zentralbank (EZB) (2014b): Leitfaden zur Bankenaufsicht, Frankfurt am Main.

► Europäische Zentralbank (EZB) (2015): Financial Stability Review, November.

► Europäische Zentralbank (EZB) (2016): Einheitlicher Aufsichtsmechanismus. In: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.de.html> (27.02.2016).

► Kaiser, Stefan (2016): Gefahr der Niedrigzinsen – Bundesbank warnt vor Immobilienblase (Interview mit Bundesbank-Vorstand Andreas Dombret), in: Spiegel Online vom 30. März 2016.

► Müller, Henrik (2016): Die überforderte Notenbank riskiert ihre Glaubwürdigkeit, in: Spiegel-Online vom 03. April 2016. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ezb-wie-neue-massnahmen-die-glaubwuerdigkeit-belastet-a-1085198.html>

► Röbisch, Karsten (2016): Folgen der Niedrigzinspolitik – Sparer werden bestraft. <http://www.gdv.de/2015/02/sparer-werden-bestaft/> (04.04.2016).

► Schmiese, Wulf (2015): Finanzaufsicht über Kleinbanken – Abgewertet und schikaniert, in: Cicero, 20.05.2015. <http://www.cicero.de/kapital/das-grosse-abwerten/59279> (17.03.2016).

► Schumann, Harald (2016): Niedrige Zinsen – Die Mär von der Bestrafung der Sparer, in: Tagesspiegel-Online vom 04.01.2016. <http://www.tagesspiegel.de/politik/niedrige-zinsen-die-maer-von-der-bestrafung-der-sparer/12788762.html>

► Van den Berg, Carel C.A. (2005): The Making of the Statute of the European System of Central Banks, Amsterdam.

► Van Roosebeke, Bert (2012): Bankenaufsicht bei der EZB: Doppelte Quadratur des Kreises, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 134 (4/2012).

Impressum: © 2016 Friedrich-Ebert-Stiftung Herausgeber: Zentrale Aufgaben / Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastraße 17 10785 Berlin Verantwortlich: Dr. Marc Meinardus Redaktion: Laura Lüth www.managerkreis.de
Bestellungen/Kontakt: managerkreis@fes.de Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener
Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder. Eine gewerbliche
Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.
Design und Satz: Lobo-Design.com Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei ISBN: 978-3-95861-547-2



