

Internationale Zusammenarbeit in der Bankenregulierung: Historie und aktuelle Entwicklungen

Die internationale und europäische Zusammenarbeit in der Bankenregulierung blickt inzwischen auf eine fast 40-jährige Geschichte zurück. Während zu Beginn der institutionellen Zusammenarbeit der Erfahrungsaustausch zwischen den Bankenaufsehern im Vordergrund stand, hat sich die Zusammenarbeit seither wesentlich vertieft. Mit zunehmend globalen Aktivitäten der Finanzinstitutionen wuchs auch der Bedarf für eine intensivere und umfassendere weltweite Kooperation der Aufsichtsbehörden bei der Entwicklung und Abstimmung von bankaufsichtlichen Mindeststandards. Diese Intensivierung der Zusammenarbeit ist auch erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen und Regulierungsarbitrage zu bekämpfen. In einem nächsten Schritt war es konsequent, dass den international immer enger vernetzten Finanzakteuren eine stärker auf globaler Ebene angesetzte Diskussion und Koordination von Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität, zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement gefolgt sind.

Auf europäischer Ebene ist ein nahezu spiegelbildlicher, durch die überwiegend auf gesetzlicher Grundlage entstandenen Gremien sogar noch sichtbarer Prozess der Intensivierung und Harmonisierung der Bankenregulierung zu beobachten. Im Bereich der Bankenregulierung hat er mit der Gründung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority: EBA) einen (vorläufigen) Höhepunkt erreicht.

Ziel der folgenden Darstellung ist es, einen Überblick der internationalen und europäischen Zusammenarbeit in den maßgeblichen Gremien und Behörden zur Bankenregulierung zu geben.

Internationale Kooperation in der Bankenregulierung: der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

Gründung
1974

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht wurde unter dem Namen „Baseler Ausschuss für Bankenbestimmungen und -überwachung“ Ende 1974 als ständiger Unterausschuss der Zentralbankpräsidenten der Zehnergruppe¹⁾ gegründet. Er ist noch heute mit einem permanenten Sekretariat bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelt. Gründungsmitglieder waren leitende Mitarbeiter der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G10-Staaten und Luxemburgs. Aus Deutschland ist neben der Bundesbank die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vertreten. Konkreter Anlass der Gründung waren sich international auswirkende Bankenprobleme, insbesondere die Zusammenbrüche der US-Bank Franklin National und des Kölner Bankhauses Herstatt.

Ziele des Baseler Ausschusses

Ziel des Baseler Ausschusses war es von Anfang an, die Stabilität des internationalen Bankensystems zu stärken, indem die Ausschussmitglieder miteinander Erfahrungen und Informationen austauschten, um ihre jeweiligen Aufsichtssysteme zu verbessern. Darüber hinaus sollte der Ausschuss dazu dienen, international wirkende Bankprobleme frühzeitig zu erkennen und dafür zu sorgen, dass keine ausländische Bank der Beaufsichtigung entging. Diese Ziele haben aus heutiger Sicht nicht an Aktualität verloren.

Das sogenannte „Konkordat“ kann als erster Meilenstein der Arbeit des Baseler Ausschus-

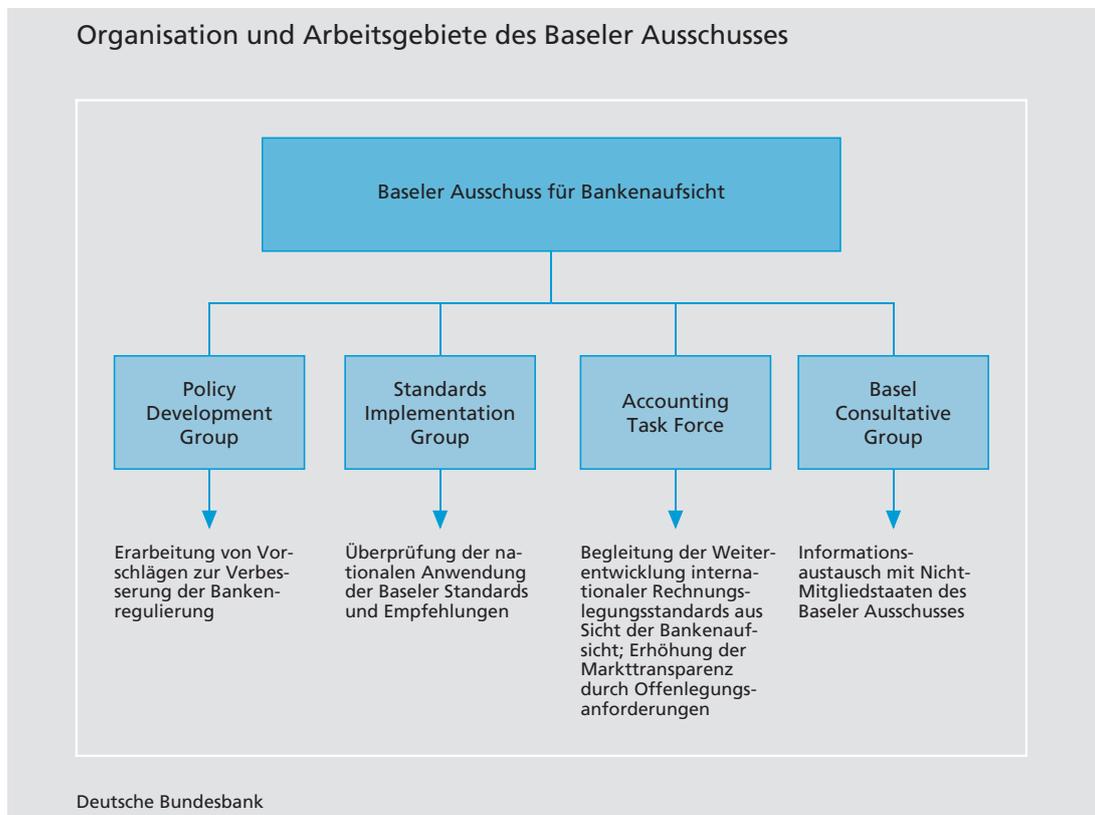
ses bezeichnet werden. Dieses 1975 veröffentlichte und 1983 überarbeitete Papier enthält Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen Heimat- und Gastlandaufsicht bei der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Tätigkeiten von Banken. Es ist Grundlage für die Vielzahl der „Memoranda of Understanding“, die zumeist bilateral zwischen internationalen Aufsichtsstellen geschlossen werden. Diese „Memoranda of Understanding“ und der darauf basierende regelmäßige Informationsaustausch wurden in Europa zu wesentlichen Bestandteilen für die konsolidierte Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Bankengruppen.

Frühere Meilensteine der Veröffentlichungen; Konkordat

1988 veröffentlichte der Baseler Ausschuss das Dokument „Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen“. Dieser heute auch als Baseler Akkord oder als Basel I bekannte Standard enthielt erstmals international harmonisierte Bestimmungen zur Ermittlung einer vergleichbaren Eigenkapitalquote für große, international tätige Banken. Wesentliche Elemente waren die Unterscheidung des bankaufsichtlichen Eigenkapitals in Kern- und Ergänzungskapital und die Einteilung der Kreditnehmer in die drei Klassen öffentliche Schuldner, Banken und sonstige Kreditnehmer. Als Eigenkapitalstandard wurde eine Mindestkapitalunterlegung der gewichteten Kreditrisikoaktiva von 8% festgesetzt. Mit dem Baseler Akkord veröffentlichte der Baseler Ausschuss erstmals eine Regulierungsempfehlung an die Mitgliedstaaten. Der

Baseler Akkord

¹ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich, USA plus Schweiz.



Baseler Akkord wurde über die G10-Staaten hinaus von mehr als 100 Ländern weltweit implementiert, das heißt verbindlich in nationale Gesetze beziehungsweise Verordnungen umgesetzt.

Marktrisiken

1996 ergänzte der Baseler Ausschuss den Baseler Akkord um die Einbeziehung von Marktrisiken, sodass neben Kreditrisiken nun auch die Preisänderungsrisiken von Schuldverschreibungen, Aktien und Rohwaren mit Eigenkapital zu unterlegen waren.

Basel II

Um die Eigenkapitalregelungen für Kreditinstitute stärker an das tatsächliche Risiko anzupassen sowie neuere Entwicklungen an den Finanzmärkten und im Risikomanagement der Institute zu berücksichtigen, wurde Ende der neunziger Jahre mit einer grund-

legenden Modernisierung des Baseler Standards begonnen. Mitte 2004 konnte die überarbeitete Rahmenvereinbarung „Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen“, kurz Basel II, verabschiedet werden. Konzeptionell gliedert sich dieses Regelwerk in drei sogenannte Säulen: die Mindesteigenkapitalanforderungen (Säule 1), den bankaufsichtlichen Überprüfungsprozess (Säule 2) und die Stärkung der Marktdisziplin durch erweiterte Offenlegungsanforderungen für die Banken (Säule 3). Basel II wurde nach dem international vereinbarten Zeitplan in europäisches und deutsches Recht umgesetzt und trat in der EU 2007 für die Institute mit einfacheren beziehungsweise 2008 für solche, die fortgeschrittenere Risikomessverfahren anwenden, in Kraft.

Core Principles

Aufbauend auf den harmonisierten Kapitaladäquanzregelungen des Baseler Akkords wurden 1997 die „Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht“ veröffentlicht. Diese enthalten Bestimmungen zur Organisation der Bankenaufsicht, zur Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden, zu Anforderungen an das Bankgeschäft und zum gesamten Aufsichtsprozess von der Lizenzierung bis zur Abwicklung. Die Grundsätze wurden 2006 – nach der Verabschiedung von Basel II – erstmals überarbeitet. Ihre Umsetzung und Einhaltung dient beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds und anderen supranationalen Organisationen als eine Indikation für die Beurteilung der Stabilität nationaler Finanzmärkte.

Institutionelle Weiterentwicklung des Baseler Ausschusses

Die einzelnen Projekte beziehungsweise Entscheidungen des Baseler Ausschusses werden heute im Wesentlichen von vier Arbeitsgruppen vorangetrieben und vorbereitet. Die Policy Development Group identifiziert und prüft aktuelle Entwicklungen, um, wo erforderlich, Regulierungsvorschläge zu unterbreiten, die zur Erhöhung der Stabilität des Bankensystems beitragen. Die Standards Implementation Group verfolgt unter anderem, ob und wie die Beschlüsse des Ausschusses durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden und wie sich die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden gestaltet. So soll eine weltweit vergleichbare Anwendung der Empfehlungen und ein vergleichbarer Aufsichtsstandard erreicht werden. Da viele bankaufsichtliche Normen auf den Rechnungslegungsvorschriften basieren, begleitet die Accounting Task Force die Weiterentwicklung der internationalen Rechnungslegungs-

vorschriften nicht zuletzt mit dem Ziel, dass diese zu einem angemessenen Risikomanagement durch die Banken beitragen. Zudem wirkt sie durch die Entwicklung von Transparenzvorschriften auf eine Verbesserung der Marktdisziplin hin. Um auch Nicht-Mitgliedstaaten frühzeitig in seine Überlegungen einbinden zu können, hat der Ausschuss schließlich noch die Basel Consultative Group eingerichtet, die ein Forum für den Informationsaustausch und den Dialog mit Aufsichtsbehörden darstellt, die nicht dem Ausschuss angehören.

Für die Detailarbeit zu den einzelnen Themengebieten bedient sich jede dieser vier Gruppen wiederum einer Reihe von Unterarbeitsgruppen, die die ihnen zugewiesenen Themen insbesondere unter einem technischen Blickwinkel diskutieren. So hat zum Beispiel die Policy Development Group spezielle Arbeitsgruppen zu Fragen der bankaufsichtlichen Liquiditätsanforderungen, der regulatorischen Eigenkapitaldefinition oder zu den Handelsbuchrisiken eingerichtet.²⁾

Wie im Baseler Ausschuss vertreten üblicherweise auch in den nachgeordneten Arbeitsgruppen Mitarbeiter der Bundesbank und der BaFin gemeinsam die deutsche Bankenaufsicht.

Der Kreis der in die Arbeiten eingebundenen Länder hat im Verlauf der knapp 40 Jahre deutlich zugenommen. Wichtige Meilensteine der internationalen Zusammenarbeit in

Mitglieder

² Eine vollständige Übersicht über die Organisationsstruktur des Baseler Ausschusses ist im Internet unter <http://www.bis.org/bcbs/organigram.pdf> verfügbar.

der Bankenregulierung wie das „Konkordat“ und die Eigenkapitalvereinbarungen Basel I (1988) und Basel III (2004) (siehe oben) wurden unter Beteiligung der Länder der sogenannten Zehnergruppe (G10-Staaten) entwickelt und verabschiedet. Aufgrund der weltweiten Folgen der jüngsten Finanzkrise und der in den Jahren zuvor stark gestiegenen Bedeutung weiterer Finanzzentren und einiger Schwellenländer hat die Gruppe der 20³⁾, die G20, die federführende Rolle und das Setzen von „Leitplanken“ für die Entwicklung der Finanzmarktregulierung übernommen, was sich auch in der Zusammensetzung der entsprechenden Fachgremien der Bankenaufsicht widerspiegelt. Seit 2009 sind im Baseler Ausschuss 44 Zentralbanken und Aufsichtsbehörden aus 27 Mitgliedstaaten⁴⁾ vertreten. Außerdem nehmen der Internationale Währungsfonds, die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission, die Europäische Bankaufsichtsbehörde und das bei der BIZ angesiedelte Institut für Finanzstabilität als Beobachter an den Sitzungen des Ausschusses teil.

Berichtsstruktur

Auch die Leitungs- und Berichtsstruktur für die internationalen bankaufsichtlichen Regulierungsausschüsse hat sich im Laufe der Zeit verändert. Während in der Etablierungsphase der einschlägigen Gremien die Berichte und Handlungsempfehlungen primär an die Zentralbankpräsidenten gerichtet waren, trat später der Zusammenschluss von Zentralbankpräsidenten und Leitern der Aufsichtsbehörden (Governors and Heads of Supervision) an diese Stelle.

Zu einer weiteren Zäsur in diesem Bereich kam es durch die jüngste Finanzkrise. Die Ergebnisse seiner Arbeit berichtet der Baseler Ausschuss inzwischen nicht nur an die Zentralbankpräsidenten und Leiter der Aufsichtsbehörden seiner Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich auch an die G20-Staats- und Regierungschefs. Dieser Berichtsweg verläuft über den Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board: FSB), der alle Aspekte und Maßnahmen der internationalen Finanzmarktregulierung koordiniert.

Der FSB wurde, aufbauend auf dem Forum für Finanzstabilität⁵⁾, 2009 auf einem G20-Gipfel mit erweitertem Mitgliederkreis und Mandat errichtet. Mit dem Ziel der Förderung der Finanzstabilität sieht sein Mandat als Hauptaufgaben die Bewertung der Stabilität des globalen Finanzsystems im Hinblick auf mögliche Schwachstellen sowie die Förderung der Implementierung von regulatorischen und aufsichtlichen Maßnahmen vor. Insoweit sorgt er für eine konsistente Umsetzung der G20-Beschlüsse zu Finanzstabilitätsmaßnahmen und ist gegenüber den regulatorischen Standardsetzern (z. B. dem Baseler Ausschuss) beratend und koordinierend tätig.

Verbindung zu G20 und FSB

Rolle und Mandat des FSB im Rahmen der Finanzmarktregulierung

³ Mitglieder: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich und als Nicht-Staat die Europäische Union.

⁴ Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Hongkong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Russland, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA und Vereinigtes Königreich.

⁵ Dieses Forum wurde im Jahr 1999 auf Vorschlag des damaligen Bundesbankpräsidenten, Prof. Dr. Hans Tietmeyer, als Reaktion auf die Finanzmarktkrise in Asien gegründet.

*Umsetzung
der Beschlüsse*

Die Einbeziehung der Baseler Regulierungsvorschläge in die G20-Aktionspläne und die (folgende) explizite Billigung der Ausschuss-ergebnisse sowie die Selbstverpflichtung der G20-Staats- und Regierungschefs zur konsistenten Umsetzung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses fördern die weltweit zeitgerechte und parallele Implementierung. Diese ist unbedingt notwendig, um zum einen die Robustheit der Banken zu stärken und so die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß künftiger Finanzkrisen zu mindern, zum anderen aber auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Banken zu schaffen. Auch wenn die Beschlüsse beziehungsweise Empfehlungen des Baseler Ausschusses rechtlich nicht bindend sind, werden sie international anerkannt und bilden vielfach auch die Grundlage für die Aufsichtspraxis in Nicht-Mitgliedstaaten des Ausschusses. Insoweit ist die flächendeckende Umsetzung der Baseler Empfehlungen – insbesondere für den Kreis der unmittelbar an den Verhandlungen beteiligten Länder – auch ein Beleg für die hohe Reputation des Ausschusses und seines Status als internationaler Standardsetzer in der Bankenregulierung.

Reaktionen des Baseler Ausschusses auf die Finanzkrise⁶⁾

Basel II.5

In der jüngeren Vergangenheit ist die Arbeit des Baseler Ausschusses insbesondere durch die Finanzkrise geprägt. Der Baseler Ausschuss hat im Auftrag der G20 die als notwendig erachteten Konsequenzen aus der Krise gezogen. Bereits im Herbst 2008 wurden beispielsweise überarbeitete Empfehlun-

gen zum Liquiditätsrisikomanagement veröffentlicht. Zugleich entwickelte der Ausschuss ein erstes Maßnahmenpaket, mit dem im Basel II-Regelwerk höhere Kapitalanforderungen bei Verbriefungsgeschäften und Marktrisiken erhoben, die Anforderungen an das Risikomanagement der Banken klarer formuliert und die Offenlegungsanforderungen erhöht werden. Mitte 2009 wurde dieses Änderungspaket, das auch als „Basel II.5“ bezeichnet wird, finalisiert; das Inkrafttreten ist für Ende 2011 vorgesehen.

In einem zweiten Schritt hat der Baseler Ausschuss im Dezember 2010 weitere Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensystems beschlossen. Das Dokument „Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme“ umfasst eine Reihe von neuen Bankaufsichtsbestimmungen. Die Regelungen von Basel II werden dadurch ergänzt und teilweise weiterentwickelt. Im Einzelnen sieht Basel III folgende Hauptpunkte vor: eine Stärkung der Qualität und Quantität des bankaufsichtlichen Kapitals, einen globalen Liquiditätsstandard, die Unterlegung weiterer Risiken mit Eigenkapital, Maßnahmen zur Reduzierung der Zyklik, eine Verschuldungsquote und ein Grundkonzept für die Regulierung systemrelevanter Banken.⁷⁾ Ab 2013 sollen die Regelungen in Kraft treten, wobei angemessene Übergangsregelungen

Basel III

⁶ Siehe für weitere Einzelheiten die Bundesbankpublikation: Basel III – Leitfaden zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken (2011).

⁷ Zu besonderen Maßnahmen bei systemrelevanten Banken vgl.: Presseerklärung des Baseler Ausschusses vom 19. Juli 2011

vorgesehen sind, um negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft zu verhindern.

Rechtsetzung in der Bankenregulierung in der Europäischen Union

Enges Zusammenspiel von internationaler und europäischer Bankenregulierung

Die Baseler Vorgaben sind wesentlicher Bestandteil des regulatorischen Harmonisierungsprozesses in der Europäischen Union. Durch ihre Beobachterrolle im Baseler Ausschuss wirkt die Europäische Kommission von Beginn an bei der Ausarbeitung der Baseler Standards mit, um so eine enge Verzahnung der internationalen und der europäischen Ebene zu erreichen. Zudem ist sie im FSB Mitglied. Hierdurch ist gewährleistet, dass der europäische Gesetzgebungsprozess parallel zur Entwicklung und Umsetzung der internationalen Vereinbarungen vorangetrieben werden kann.

Veröffentlichung CRD IV am 20. Juli 2011

So konnte die Europäische Kommission am 20. Juli 2011 – und damit nur wenige Monate nach Veröffentlichung der Basel III-Regelungen am 16. Dezember 2010 – den Entwurf für die „Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen sowie die Verordnung für die aufsichtlichen Anforderungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“ (CRD IV) vorlegen, mit denen die Basel III-Regeln in der Europäischen Union umgesetzt werden sollen. Sie werden die bisherigen Eigenkapitalrichtlinien in ihren aktuellen, bereits mehrfach angepassten Fassungen ablösen,⁸⁾ sobald der neue europäische Rechtsrahmen den demokratischen Prozess des Mitentscheidungsverfahrens gemäß

Artikel 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁹⁾ (AEUV) durchlaufen hat. Im Unterschied zu den vom Baseler Ausschuss primär adressierten großen Kreditinstituten gelten die europäischen Vorgaben zur Erreichung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen jedoch für alle Kreditinstitute und Wertpapierfirmen im Sinne der CRD IV.

Mit der neuerlichen Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien vollzieht die Europäische Kommission gleichzeitig einen Paradigmenwechsel in der Gesetzgebungstechnik der europäischen Bankenregulierung. Bisher sind die maßgeblichen Vorschriften des europäischen Bankaufsichtsrechts immer mittels Richtlinien geregelt worden (z. B. CRD I bis III). Gemäß Artikel 288 Unterabsatz 3 AEUV sind Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Form und der Mittel für die nationale Umsetzung. So verbleiben den nationalen Gesetzgebern gewisse Spielräume, die in den derzeit geltenden Eigenkapitalrichtlinien noch durch zahlreiche Wahlrechte zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten ergänzt wurden.

Unter dem Eindruck der Finanzkrise kam eine Expertengruppe unter der Leitung des früheren IWF-Präsidenten Jacques de Larosière zu dem Ergebnis, dass gerade diese Spielräume und Wahlrechte dazu geführt haben, dass es

Paradigmenwechsel in der europäischen Bankenregulierung: CRD IV als Kombination von Richtlinie und Verordnung

Single Rule Book

⁸ Richtlinien 2006/48/EG und 2009/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 in ihren durch die Richtlinien 2009/111/EG vom 16. November 2009 (CRD II), 2010/76/EG vom 24. November 2010 (CRD III) sowie Richtlinie 2010/78/EG (OMNIBUS-Richtlinie) geänderten Fassungen.

⁹ Seit 1. Dezember 2009 in Kraft.

dem europäischen Regulierungsrahmen an Kohärenz und Geschlossenheit fehlt.¹⁰⁾ Die Gruppe empfahl entsprechend, solche Spielräume künftig zu vermeiden und stärker auf das Instrument der Verordnung zu setzen.¹¹⁾ Der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) hat sich in seinen Schlussfolgerungen vom 9. Juni 2009, bestätigt vom Europäischen Rat am 19. Juni 2009, darauf verständigt, die Qualität und die Kohärenz der nationalen Aufsicht zu stärken und die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Finanzgruppen unter anderem durch ein einheitliches europäisches Regelwerk (Single Rule Book), das für alle im Binnenmarkt tätigen Finanzinstitute gilt, zu verbessern.¹²⁾

Vor diesem Hintergrund ist beabsichtigt, weite Teile des Regulierungsvorhabens durch eine Verordnung zu regeln, die keiner Umsetzung mehr bedarf, da sie in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt und somit keine nationalen Abweichungen mehr ermöglicht.¹³⁾ Mittels Verordnung sollen vor allem bindende Kennzahlen (Eigenkapitalanforderungen und -definition, Liquiditätsstandard, Großkreditbegrenzung, Verschuldungsquote) eingeführt sowie Offenlegungsvorschriften geregelt werden. In der Richtlinie sollen demgegenüber im Wesentlichen die Grundlagen zum Betreiben von Bankgeschäften geregelt bleiben (u.a. Aufnahme und Ausübung des Bankgeschäfts, Bedingungen für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, aber auch Grundsätze einer verbesserten Aufsicht, einheitliche Sanktionsmöglichkeiten, Vorgaben zur Corporate Governance sowie die Einführung von Kapitalpuffern).

Durch das Zusammenspiel aus Verordnung und Richtlinie, die als Gesamtpaket zu betrachten sind, soll eine größtmögliche Harmonisierung in der Bankenregulierung geschaffen werden. In Verbindung mit den Kompetenzen der neu gegründeten Europäischen Bankenaufsichtsbehörde wird damit der Raum für eine unterschiedliche Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten deutlich eingeschränkt. Gleichwohl sollten die Besonderheiten der jeweiligen nationalen Bankenlandschaft nicht aus dem Blickwinkel geraten.

Kooperation in der europäischen Bankenregulierung: die Europäische Bankenaufsichtsbehörde

Der Europäische Rat hat am 19. Juni 2009 in seinen Schlussfolgerungen die Errichtung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) bestätigt. Es handelt sich dabei um ein Netzwerk aus den nationalen Aufsichtsbehörden der 27 EU-Mitgliedstaaten, den drei neuen EU-Aufsichtsbehörden für den Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich (ESAs), deren gemeinsamen Ausschuss und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board: ESRB).

Europäisches System der Finanzaufsicht

Das ESFS hat zum 1. Januar 2011 seine Arbeit aufgenommen. Für den Bereich der Banken-

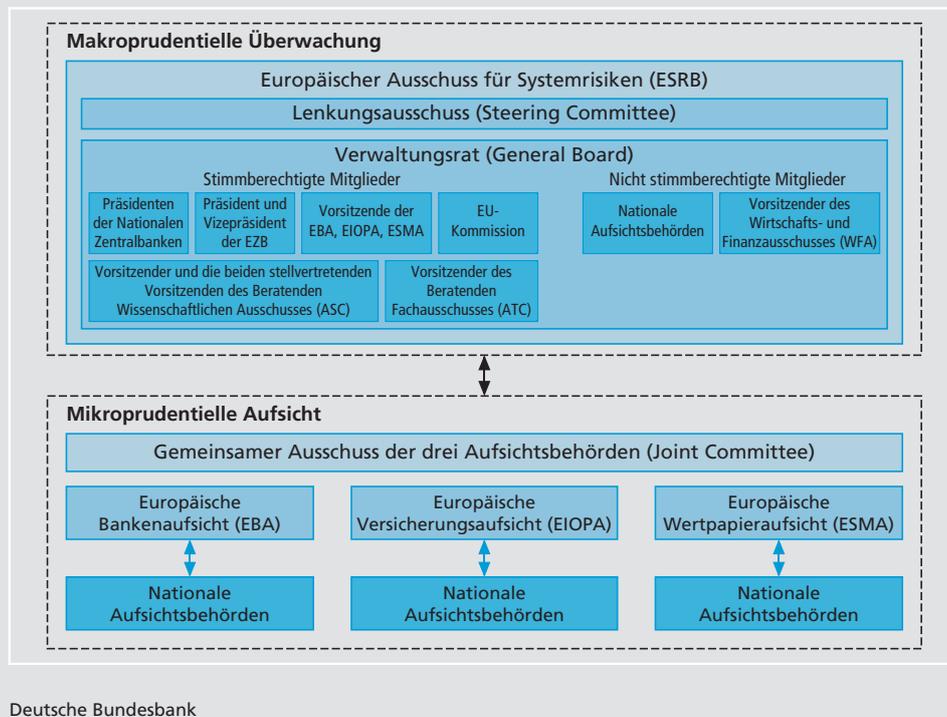
¹⁰ Vgl.: De-Larosièrè-Bericht vom 25. Februar 2009, RdNr. 99 und 102, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosièrè_report_de.pdf.

¹¹ Vgl.: De-Larosièrè-Bericht vom 25. Februar 2009, Empfehlung 10 und RdNr. 110.

¹² Vgl.: Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der EU-Finanzaufsicht vom 9. Juni 2009, RdNr. 9.

¹³ Art. 288 Unterabsatz 2 AEUV.

Europäisches System der Finanzaufsicht (ESFS)



EBA trägt zu einer stärkeren Kohärenz im europäischen Regelwerk und in der Aufsichtspraxis bei

aufsicht ist die EBA verantwortlich.¹⁴ Sie soll gemeinsam mit den nationalen Aufsichtsbehörden dazu beitragen, die Qualität und Kohärenz der Bankenaufsicht in Europa zu verbessern, die Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Gruppen zu stärken und ein einheitliches europäisches Regelwerk für die Finanzinstitute einzuführen.

Doppelstatus der EBA

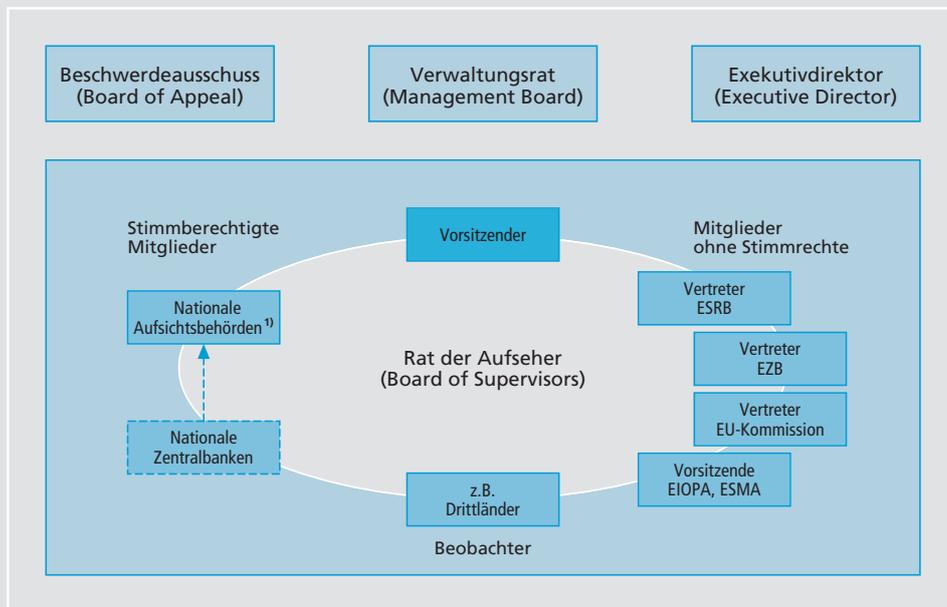
Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Beaufsichtigung der Finanzinstitute beziehungsweise -märkte verbleiben jedoch grundsätzlich auf nationaler Ebene. Insofern hat die EBA einen Doppelstatus: Sie ist einerseits eine europäische Behörde (EU Agency) mit eigener Rechtspersönlichkeit, andererseits aber auch ein Kooperationsgremium, das maßgeblich von der Mitwirkung der Bankenaufseher der 27 Mitgliedsländer geprägt

wird („members driven organisation“). Die „parallele“ und ausgewogene Ausrichtung sowohl auf die europäische als auch die nationale Ebene findet sich in den Erwägungsgründen der EBA-Verordnung wieder. Dort wird gefordert, dass die EBA einen Beitrag leisten soll, das Funktionieren des Binnenmarkts zu unterstützen, „... indem insbesondere unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen aller Mitgliedstaaten und der Verschiedenartigkeit der Finanzinstitute ein hohes, wirksames Maß an Regulierung und Beaufsichtigung gewährleistet wird“.¹⁵

¹⁴ Organisation, Aufgaben und Geltungsbereich der EBA sind in der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vom 24. November 2010 (EBA-Verordnung) geregelt.

¹⁵ Erwägungsgrund 11 der EBA-Verordnung.

Europäische Bankenaufsicht (European Banking Authority: EBA)



¹ Handelt es sich bei der nationalen Aufsichtsbehörde nicht um eine Zentralbank, kann der Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörde einen nicht stimmberechtigten Vertreter der Zentralbank hinzuziehen.

Deutsche Bundesbank

Die EBA als rechtlich selbstständige Behörde mit Sitz in London soll über administrative und finanzielle Autonomie verfügen. Sie ist dem Rat und dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig und besteht aus dem Rat der Aufseher, dem Verwaltungsrat, einem Vorsitzenden, dem Exekutivdirektor und dem Beschwerdeausschuss.

Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden bilden das oberste Entscheidungsorgan

Oberstes Entscheidungsgremium der EBA ist der Rat der Aufseher (Board of Supervisors). Diesem gehören als stimmberechtigte Mitglieder die Leiter der für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten zuständigen nationalen Behörden jedes Mitgliedstaates der EU an. Hinzu kommen ohne Stimmrecht je ein Vertreter der EU-Kommission, der EZB, des ESRB, der beiden anderen ESAs sowie der Vorsitzende der EBA. Der Rat der Aufseher kann

beschließen, Beobachter zuzulassen (so erfolgt im Falle der Länder des Europäischen Wirtschaftsraumes, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind, das heißt Island, Liechtenstein und Norwegen). Handelt es sich bei der zuständigen Aufsichtsbehörde nicht um eine Zentralbank, kann ein nicht stimmberechtigter Vertreter der Zentralbank des betreffenden Mitgliedstaates hinzugezogen werden. Deutschland wird im Rat der Aufseher durch die BaFin (stimmberechtigt) und die Bundesbank als in die laufende Überwachung eingebundene Institution (nicht stimmberechtig) vertreten.

Der Vorsitzende der EBA vertritt die Behörde in allen Belangen. Er wird durch den Rat der Aufseher für fünf Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit ernannt. Das Europäi-

sche Parlament kann innerhalb eines Monats nach Auswahl des Kandidaten und nach dessen Anhörung der Ernennung widersprechen. Der Rat der Aufseher wird durch den Verwaltungsrat (Management Board) unterstützt und beraten. Die sechs Mitglieder des Verwaltungsrates werden aus den Reihen des Rates der Aufseher gewählt. Die operative Leitung der EBA obliegt einem Exekutivdirektor, der vom Rat der Aufseher für eine Amtszeit von fünf Jahren mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit gewählt wird. Zur Behandlung von Beschwerden gegen die von der EBA getroffenen Beschlüsse ist ein Beschwerdeausschuss eingerichtet. Es handelt sich hierbei um ein gemeinsames Organ der drei neuen europäischen Aufsichtsbehörden. Die sechs Mitglieder des Ausschusses sind in ihren Beschlüssen unabhängig und an keinerlei Weisungen gebunden. Die durch den Beschwerdeausschuss getroffenen Entscheidungen können vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angefochten werden.

Berücksichtigung der Expertise der Kreditwirtschaft

Eine frühzeitige Einbindung in die laufenden Arbeiten der EBA und die Nutzung der Expertise der Kreditwirtschaft soll über die Interessengruppe Bankensektor (Banking Stakeholder Group) gewährleistet werden. Die der Gruppe angehörenden 30 Mitglieder repräsentieren Kreditinstitute, Wertpapierhäuser, Vertreter von deren Beschäftigten sowie Verbraucher, Nutzer von Bankdienstleistungen und Vertreter von kleinen und mittleren Unternehmen sowie auch den akademischen Bereich.

Aufgaben

Die EBA hat nicht nur die Aufgaben des mit Errichtung der EBA aufgelösten Europäischen

Ausschusses für Bankenaufsicht (Committee of European Banking Supervisors: CEBS) übernommen, sondern ist darüber hinaus mit weiteren Befugnissen ausgestattet. Aus dem Aufgabenspektrum sind insbesondere zwei Kernbereiche von Bedeutung: die Verbesserung der grenzüberschreitenden Aufsichtspraxis beziehungsweise der aufsichtlichen Kooperation sowie die Harmonisierung und kohärente Anwendung des EU-Aufsichtsrechts.

So nehmen Vertreter der EBA an den Sitzungen der Aufsichtskollegien (Colleges) teil. Solche Aufsichtskollegien sind mittlerweile für über 100 grenzüberschreitende EU-Bankengruppen eingerichtet. Deutschland ist in 18 EU-Aufsichtskollegien als konsolidierender Aufseher („home supervisor“) federführend und in weiteren 24 EU-Aufsichtskollegien als „Gastland“-Aufseher („host supervisor“) beteiligt.¹⁶⁾ Eine weitere wichtige Funktion der EBA besteht in der verbindlichen Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten der nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Beaufsichtigung einer EU-weit tätigen Bankengruppe. Darüber hinaus soll die EBA im Krisenfall die nationalen Aufsichtsbehörden unterstützen. Sie kann aber auch eigene Maßnahmen beschließen. Im Krisenfall ist es der EBA unter bestimmten Umständen sogar erlaubt, direkte Durchgriffsrechte auf einzelne Institute wahrzunehmen. Diese Möglichkeit hat sie auch in den Bereichen der Streitschlichtung und bei der Überwachung

¹⁶⁾ Vgl. zu den Aufsichtskollegien (Colleges): Deutsche Bundesbank, Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der laufenden Bankenaufsicht, Monatsbericht, Dezember 2009, S. 53ff. Stand der Anzahl der Colleges: Januar 2011.

der Einhaltung des EU-Bankenaufsichtsrechts.

Während CEBS rechtlich nicht bindende Leitlinien und Empfehlungen erließ, ...

Auch auf dem Gebiet der Regulierung wurden der EBA im Vergleich zum Vorgängerausschuss CEBS weitergehende Kompetenzen eingeräumt. Dieser hatte lediglich die Möglichkeit, rechtlich nicht bindende Leitlinien und Empfehlungen zu erlassen, deren Nicht-Umsetzung allerdings erläutert werden musste („comply or explain“).

Mit dem Inkrafttreten des AEUV ist die Komitologie, das System der Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der Europäischen Union, neu geregelt worden. Um die Fülle an Details und damit auch die Verhandlungsdauer eines Gesetzgebungsverfahrens zu reduzieren, können der Ministerrat und das Parlament die Kommission in einem Gesetzgebungsakt (z. B. in einer Richtlinie) ermächtigen, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV zu erlassen. Allerdings sind diese Rechtsetzungsbefugnisse nur im Rahmen von Ergänzungen und Abänderungen nicht wesentlicher Elemente eines Rechtsaktes möglich. In den betreffenden Gesetzgebungsakten werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Grundsätzlich sind für die Durchführung der Gesetzgebungsakte die Mitgliedstaaten zuständig und müssen die erforderlichen Maßnahmen nach nationalem Recht ergreifen. Sofern es aber einheitlicher Bedingungen für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte bedarf, können gemäß Artikel 291 AEUV der Kommission und in – im Bereich der Bankenregulierung nicht einschlägigen – Ausnahmefällen auch dem

Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden, um die einheitliche Anwendung eines Basisrechtsaktes durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Im Bereich der Bankenaufsicht übernimmt die EBA eine wichtige Rolle in diesem Prozess. Die EBA-Verordnung sieht vor, dass in vorab ausdrücklich festgelegten Bereichen Entwürfe für technische Standards entwickelt werden können, die der Kommission zum Erlass in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten vorgelegt werden. Sowohl die delegierten Rechtsakte als auch die Durchführungsrechtsakte werden dann mittels Verordnung oder Beschluss der Kommission angenommen und sind damit unmittelbar gültiges Recht. Auch wenn diese technischen Standards „nur“ Ergänzungen oder Abänderungen nicht wesentlicher Teile eines Rechtsaktes darstellen sollen, wird dadurch doch ein deutlich sicht- und spürbarer Einfluss auf die Aufsichtspraxis und die Tätigkeit der Kreditinstitute ausgeübt werden. Richtlinien- und Verordnungsentwurf zur Umsetzung von Basel III in der EU ermächtigen nach derzeitigem Entwurfsstand zu 108 technischen Standards¹⁷⁾, die zahlreiche Bereiche, zum Beispiel die Definition von Eigenkapital oder die gemeinsame Risiko-beurteilung und Kapitalbewertung in den Aufsichtskollegien, betreffen.

... ist die EBA als Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit mit quasi-legislativen Kompetenzen ausgestattet

Zu unterscheiden sind zwei Arten von „technischen Standards“. So erstellt die EBA Entwürfe für sogenannte „technische Regulierungsstandards“ und legt diese der Kommis-

Regulierungsstandards

¹⁷ Stand: 20. Juli 2011.

sion zur Billigung vor. Die Kommission darf den Inhalt solcher Entwürfe nicht ändern, ohne sich vorher mit der EBA abzustimmen. Vielmehr sollten die Entwürfe überhaupt nur in äußerst begrenzten Fällen und unter ungewöhnlichen Umständen durch die Kommission geändert werden dürfen, da die EBA als diejenige Akteurin gilt, die sich im engen Kontakt mit den Finanzmärkten befindet und die erforderliche Expertise hat.¹⁸⁾ Soweit die EBA den Entwurf eines Rechtsaktes vorgelegt hat und die Kommission diesen ohne Änderung annimmt, verbleibt dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 13 der EBA-Verordnung lediglich ein Monat Reaktionszeit, um Einwände zu erheben.

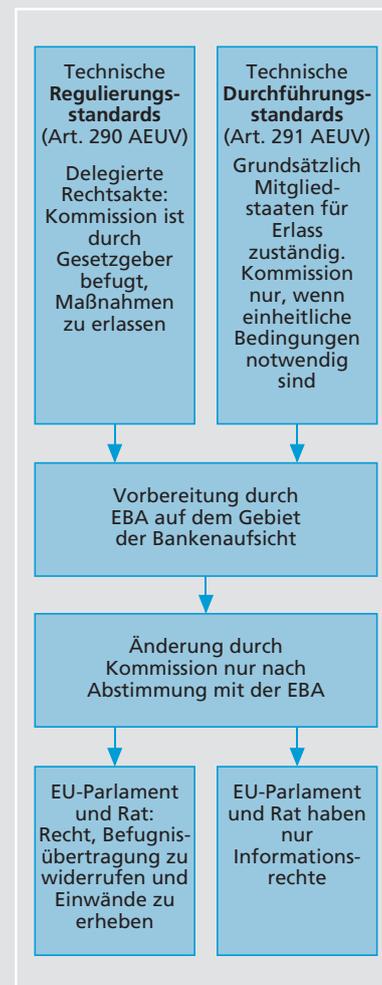
Durchführungsstandards

Die EBA kann außerdem gemäß Artikel 15 EBA-Verordnung sogenannte „technische Durchführungsstandards“ entwickeln. Eine Einschränkung, wie für die technischen Regulierungsstandards, dass die Kommission nur in äußerst begrenzten Fällen Änderungen vornehmen soll, existiert nicht. Im Bereich der technischen Durchführungsstandards ist die Mitwirkung des Europäischen Parlaments und des Rates auf Informationsrechte beschränkt.

Qualifizierte Mehrheit bei Entscheidungen über Einführung der technischen Standards

Der besonderen Bedeutung der technischen Standards auf die Aufsichtspraxis und die Tätigkeit von Kreditinstituten wird im Rahmen der Beschlussfassung im Rat der Aufseher Rechnung getragen. Grundsätzlich werden die Beschlüsse des Rates der Aufseher mit einfacher Mehrheit verabschiedet, wobei jedes stimmberechtigte Mitglied über eine Stimme verfügt. Stehen die Beschlüsse jedoch im Zusammenhang mit der Entwicklung

Technische Standards in der Bankenaufsicht durch EBA und EU-Kommission



Deutsche Bundesbank

von technischen Regulierungsstandards, technischen Durchführungsstandards oder Leitlinien und Empfehlungen, gilt die Stimmgewichtung gemäß Artikel 16 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union und dem Protokoll Nummer 36 über die Übergangsbestimmungen, bei dem der Größe und Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten durch

18 Vgl. Erwägungsgrund 23 der EBA-Verordnung.

Stimmengewichtung Rechnung getragen wird (qualifizierte Mehrheit).

Spannungsfeld zwischen rechtsetzender europäischer Behörde und Letztverantwortung auf nationaler Ebene

Die EBA und die nationalen Aufsichtsbehörden als Teil des „Systems der Europäischen Finanzaufsicht“ sollen gemeinsam das Ziel verfolgen, die grenzüberschreitende Aufsicht und die Regulierung in Europa weiter zu verbessern. Es wurde versucht, Rechte und Pflichten der Akteure auszutarieren. Dabei wurden die Rechte der „europäischen Ebene“ – also der EBA – ausgeweitet, was sich in den oben beschriebenen Aufgaben und Kompetenzen, beziehungsweise den Durchgriffsrechten niederschlägt. Aufgrund des Primats der fiskalischen Souveränität der Mitgliedstaaten der EU muss jedoch die grundsätzliche Verantwortung für die Bankenaufsicht auf nationaler Ebene verbleiben, wie im Übrigen auch der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Juni 2009 dargelegt hat. Darin unterstrich er, dass die von den Europäischen Aufsichtsbehörden erlassenen Beschlüsse keine Budgetwirkungen in den Mitgliedstaaten entfalten sollten.¹⁹⁾ Präzisiert wurde diese Forderung in Artikel 38 der EBA-Verordnung, wonach die von der EBA getroffenen Beschlüsse gemäß der Artikel 18 (Maßnahmen im Krisenfall) und 19 (Streitschlichtung) nicht in die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedsländer eingreifen dürfen.

Die Herausforderung dieses Konzeptes liegt darin, eine angemessene Balance zwischen einer „quasi-rechtsetzenden“ europäischen Behörde mit unter Umständen direkten Durchgriffsrechten und der Letztverantwortung für alle getroffenen Maßnahmen auf

nationaler Ebene zu finden. Vor diesem Hintergrund und auch zur Erhöhung der Akzeptanz ist es daher von großer Bedeutung, dass die Arbeitsweise in der EBA trotz ihrer Position als eigenständige EU-Behörde in hohem Maße auf den Beiträgen der Mitgliedstaaten basiert. Dies darf nicht erst bei der Entscheidungsfindung im Rat der Aufseher, sondern muss bereits auf den Vorstufen der Unterstrukturen gelten und gelebt werden („members driven approach“).

Durch eine intensive Einbindung der nationalen Aufsichtsbehörden könnten auch – wie in den Erwägungsgründen der EBA-Verordnung gefordert – nationale Besonderheiten Beachtung finden. Die Notwendigkeit einer stärkeren Harmonisierung des EU-Aufsichtsrechts in Richtung eines einheitlichen Regelwerks und einer stärkeren Kohärenz der laufenden Aufsicht über die Grenzen hinweg wird grundsätzlich anerkannt. Es gilt aber in der praktischen Arbeit Augenmaß zu üben.

Umsetzung auf nationaler Ebene

Bei der nationalen Umsetzung der europäischen und internationalen Vorgaben in das deutsche Recht muss deren jeweiliger Rechtscharakter beachtet werden. So sind die im Baseler Ausschuss ausgehandelten Standards rechtlich nicht bindende Empfehlungen. Für den deutschen Gesetzgeber verbindlich sind jedoch die Ergebnisse des europäischen Rechtsetzungsprozesses, wobei in der Regel

Internationale Empfehlungen und Standards rechtlich nicht bindend, ...

... aber europäischer Rechtsrahmen für Mitgliedstaaten verbindlich

¹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 5 der EBA-Verordnung.

die auf internationaler Ebene getroffenen Vereinbarungen reflektiert werden.

Bei der Umsetzung der CRDIV liegt – wie schon erwähnt – die Besonderheit vor, dass der Kommissionsentwurf ein Paket aus Richtlinie und Verordnung vorsieht.²⁰⁾ Eine solche Kombination macht erhebliche Anpassungen des geltenden deutschen Rechtsrahmens notwendig, speziell des Kreditwesengesetzes, der Solvabilitätsverordnung und der Liquiditätsverordnung. Da eine Verordnung nach Artikel 288 Unterabsatz 2 AEUV allgemeine Geltung hat, ist sie in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Eine Umsetzung in nationales Recht ist daher nicht nur entbehrlich, sondern grundsätzlich sogar unzulässig (Umsetzungsverbot).²¹⁾ Innerstaatliche Rechtsvorschriften, die im Widerspruch zu Bestimmungen einer Verordnung stehen, sind entsprechend anzupassen, um Unklarheiten zu vermeiden.²²⁾

Dementsprechend muss das deutsche Bankaufsichtsrecht also um all jene Regelungen, die künftig von der Verordnung erfasst werden sollen, grundsätzlich bereinigt werden. Die CRDIV-Verordnung ist allerdings nur auf Kreditinstitute und Wertpapierfirmen anwendbar und damit nicht auf alle Institute im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG). Es stellt sich somit die Frage, inwieweit die Normen der Verordnung auch für die übrigen im KWG geregelten Institute gelten sollen. Die Verordnung müsste für diese Institute entweder ebenfalls für anwendbar erklärt werden oder die entsprechenden Regelungen im deutschen Recht ergänzt werden.

Die von der Richtlinie erfassten Vorgaben müssen demgegenüber, um unmittelbare Anwendbarkeit zu erzielen, erst noch ins deutsche Recht umgesetzt werden. Abweichungen sind aber auch hier nur im Einzelfall erlaubt, nämlich zur Sicherung der Finanzstabilität oder wenn es das spezifische Risikoprofil eines Instituts erfordert.

Wie oben dargelegt, entwirft die EBA technische Regulierungsstandards oder technische Durchführungsstandards, die von der Kommission als Verordnungen oder Beschlüsse angenommen werden.²³⁾ Der Erlass von Richtlinien ist in diesem Zusammenhang nicht vorgesehen. Damit entfalten die technischen Standards unmittelbare Rechtskraft; eine nationale Umsetzung ist nicht zulässig.

Daneben kann die EBA wie vormals CEBS gemäß Artikel 16 EBA-Verordnung Leitlinien und Empfehlungen erlassen.²⁴⁾ Zwar sind diese rechtlich nicht bindend, die nationalen Behörden haben diese jedoch grundsätzlich anzuwenden beziehungsweise müssen die Nichtanwendung gegenüber der EBA begründen, die diesen Umstand auch veröffentlicht. Durch diesen sogenannten *Comply-or-explain-Mechanismus* soll der Anwendungsdruck auf die Mitgliedstaaten erhöht werden.

Damit ist also nicht nur der Anteil der Vorschriften der europäischen Bankenregulierung, die unmittelbar anwendbar sind, ge-

*Technische
Standards der
Kommission*

*Leitlinien
der EBA*

20 Vgl.: S. 89.

21 EuGH, Rs. 94/77, Zerbone, Slg. 1978, 99.

22 EuGH, Rs. C 307/89, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1991, I 2903, RNr. 13.

23 Vgl.: S. 94f.

24 Verordnung (EU) 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010.

stiegen, sondern auch der Umsetzungsdruck in den verbleibenden Bereichen hoch. Im Sinne eines einheitlichen Binnenmarkts im

Finanzsektor wird damit der europäische Gesetzgeber gegenüber dem nationalen weiter gestärkt.