

## **Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion**

*Im Zuge der gegenwärtigen Finanzkrise offenbarten sich Mängel in der Architektur der Aufsicht über Kreditinstitute innerhalb der Währungsunion. Zur Lösung dieses Problems wurde im Jahr 2012 die grundsätzliche politische Weichenstellung getroffen, umfangreiche bankaufsichtliche Kompetenzen und Befugnisse einschließlich des Erlasses hoheitlicher Maßnahmen auf die europäische Ebene zu verlagern.*

*Mittlerweile haben der Rat und das Europäische Parlament einen Kompromiss über eine Verordnung erzielt, die einen einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism: SSM) errichten wird. Dieser überträgt weitgehende Aufsichtskompetenzen auf die Europäische Zentralbank (EZB), wobei sich der SSM aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden der Staaten des Euro-Währungsgebiets zusammensetzt. EU-Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, haben die Möglichkeit eines freiwilligen Beitritts zum SSM (Opt-In).*

*Die Aufgabenteilung im SSM beruht auf der Differenzierung zwischen signifikanten und weniger signifikanten Instituten: Bei den signifikanten Instituten werden hoheitliche Befugnisse unmittelbar von der EZB ausgeübt, nationale Aufseher werden bei der Sachverhaltsaufklärung und Entscheidungsvorbereitung eingebunden. Demgegenüber liegen bei den weniger signifikanten Instituten diese Befugnisse weitgehend bei den nationalen Behörden, die sie aber in Einklang mit allgemeinen Weisungen der EZB ausüben werden. Daneben erfolgt eine Einbindung nationaler Institutionen in den Gremien des SSM.*

*Der SSM stellt nur einen Teil der Bankenunion dar, zu deren Vervollkommnung vor allem ein gemeinsamer Mechanismus zur Abwicklung von Banken mit harmonisiertem Abwicklungsrecht zu entwickeln ist. Arbeiten an diesen Komponenten sind ebenfalls bereits im Gange.*

*Die Bankenunion kann die gegenwärtige Krise nicht lösen, aber wertvolle Beiträge dazu leisten, künftige Krisen weniger wahrscheinlich zu machen. Hierfür ist es wichtig, dass die Governance-Strukturen ordentlich aufgesetzt, geldpolitische und bankaufsichtliche Aufgaben trennscharf abgegrenzt und die neuen Strukturen auf einer gerichtsfesten Grundlage etabliert werden. Im Zuge der weiteren Arbeiten an der Bankenunion sollten daher auch die Rechtsgrundlage des SSM und Möglichkeiten zur Verbesserung überprüft werden.*

## Hintergründe der gemeinsamen europäischen Aufsicht

### Motivation zur Schaffung einer Bankenunion

*Verknüpfung von Staatsfinanzen und Bankbilanzen ...*

Die seit 2007 andauernde internationale Finanzkrise hat eine Reihe von Schwächen in der institutionellen und ökonomischen Architektur der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion offenbart. In den Anfangsjahren der gemeinsamen Währung hatte die Differenzierung der Investoren zwischen den Staaten der Währungsunion genauso wie zwischen den unterschiedlichen Bankensektoren abgenommen. Dies zeigte sich nicht zuletzt in enger werdenden Spreads der Renditen von Staatsanleihen und der Annäherung der Geld- und Kapitalmarktsätze. Seit Ausbruch der Krise kehrte sich diese Tendenz in ihr Gegenteil um, und die Sorgen um eine Refragmentierung der Geld- und Kapitalmärkte innerhalb der Währungsunion nahmen zu.

*... ließ Forderungen nach Ergänzung der Währungsunion durch eine Bankenunion aufkommen ...*

Hierbei zeigte sich eine fatale Rückkopplung zwischen Staatsfinanzen und Bankensystemen: Zweifel an der Solidität der Bankbilanzen führten zu Rettungen von systemrelevanten Institutionen mit öffentlichen Mitteln (Bail-Outs). Die daraus resultierende Verschlechterung der fiskalischen Situation wirkte sich wiederum negativ auf die Ertrags- und Solvenzlage der Banken aus, die in vielfältiger Form, etwa durch das Halten von Staatsanleihen, mit den Staatsfinanzen ihrer jeweiligen Regierungen verknüpft sind.<sup>1)</sup> Umgekehrt beeinflusste die Herabstufung von Staatsanleiheratings die Risikowahrnehmung der Investoren hinsichtlich der jeweiligen nationalen Bankensysteme. Hinzu kommt, dass die Probleme nationaler Bankensysteme auch die gemeinsame Geldpolitik belasten.

*... sowie Gefahren eines „home bias“ bei den nationalen Aufsichtern*

Eine Bankenunion mit einer gemeinsamen europäischen Aufsicht als einem ihrer Pfeiler kann sich mit Blick auf die ausgeprägten Verflechtungen europäischer Kreditinstitute und die länderübergreifenden Wirkungen von Bankkrisen gerade in einer Währungsunion als

sinnvoll erweisen, da sie idealerweise von einer breiteren Perspektive über die nationalen Bankensysteme hinweg profitiert. Eine effektiver und transparenter gestaltete grenzüberschreitende Aufsicht über Bankengruppen kann Risiken für das Finanzsystem frühzeitiger erkennen und der Tendenz, aus nationalen Erwägungen heraus Banken zu schonen („home bias“), entgegenwirken.

Vonseiten der EU-Kommission<sup>2)</sup> ging daher die Initiative aus, die Währungsunion durch Maßnahmen zur weiteren Integration der nationalen Bankensektoren, eben durch eine „Bankenunion“, zu vervollständigen. Dabei muss eine Bankenunion die besonderen Bedingungen in der Währungsunion berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere die Souveränität der Mitgliedstaaten in vielen, auch für die Finanzstabilität bedeutsamen Politikbereichen, die Gefahr von Zielkonflikten insbesondere mit der Geldpolitik und die Bestimmungen des EU-Primärrechts, das der institutionellen Ausgestaltung einer Bankenunion Schranken setzt. Die derzeit vorliegenden Rechtsakte spiegeln auch das Bemühen wider, diesen Bedingungen Rechnung zu tragen.

Der Gedanke wurde in einem Bericht der „vier Präsidenten“<sup>3)</sup> weiter ausgeführt und auf höchster politischer Ebene, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs, in seinem

<sup>1</sup> Näher zu der Rückkopplung zwischen Bankbilanzen und Staatsanleihen siehe u. a. „Stabilitätskultur im Lichte der Staatsschuldenkrise“. Vortrag des Präsidenten der Deutschen Bundesbank Dr. Jens Weidmann an der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste, Düsseldorf, 8. Oktober 2012 sowie Europäische Zentralbank, Das Zusammenspiel von Geld- und Finanzpolitik in einer Währungsunion, Monatsbericht, Juli 2012, S. 53 ff.

<sup>2</sup> Memo der EU-Kommission „The Banking Union“ vom 6. Juni 2012 sowie Rede von Kommissionspräsident Barroso im European Policy Centre, Brüssel, am 26. Juni 2012. Dort taucht auch bereits das Schlagwort „Bankenunion“ auf. In frühen Stadien der Diskussion wurde zeitweise auch der Begriff „Finanzmarktunion“ verwendet, der inhaltlich umfassender zu sein scheint als die „Bankenunion“, mittlerweile in der praktischen Verwendung aber hinter Letzterem zurücksteht.

<sup>3</sup> Dies sind die Präsidenten von Kommission, EZB, Rat und Eurogruppe, die mehrere Berichte und Zwischenberichte zum Thema „Towards a genuine economic and monetary union“ vorlegten.

Gipfeltreffen vom Juni 2012 unterstützt. In der Abschlusserklärung dieses Rates wurde die Kommission aufgefordert, Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) vorzulegen, die auf Artikel 127 Absatz 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützt sein und vom Rat der EU als dringliche Angelegenheit bis Ende 2012 behandelt werden sollten. Sobald ein solcher effektiver Mechanismus errichtet ist, soll der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) die Möglichkeit bekommen, Banken direkt (d. h. ohne den Umweg eines ESM-Kredits an den jeweiligen Mitgliedstaat, der dann ein Rettungsprogramm auflegt) zu rekapitalisieren.

## Verfahrensgang

Die Kommission kam der oben genannten Aufforderung nach und legte am 12. September 2012 ein Paket bestehend aus zwei Verordnungsentwürfen vor: Eine Verordnung, die auf Grundlage von Artikel 127 Absatz 6 AEUV besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute der EZB überträgt, und eine Verordnung zur Reform der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority: EBA), die die Gründungsverordnung der EBA an die geänderte Aufsichtsarchitektur anpasst.

Im Verlauf des Trilog-Prozesses zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament<sup>4</sup> wurde kritisch hinterfragt, ob die gewählte Rechtsgrundlage des Artikels 127 Absatz 6 AEUV zur Übertragung der Aufsichtskompetenzen auf die EZB eine dauerhaft tragfähige Lösung erlaube. Im Zuge dessen wurde das Paket um ein separates drittes Dokument ergänzt, nämlich eine Erklärung der Mitgliedstaaten, mit der sie ihre Bereitschaft zur Primärrechtsänderung zum Ausdruck bringen. Hierbei handelt es sich allerdings um eine politische, keine rechtliche Verpflichtung.

Der im Trilog erzielte Kompromiss wurde in einer Sitzung des Ausschusses der Ständigen

Vertreter am 18. April 2013 vonseiten des Rates bestätigt. Eine förmliche Beschlussfassung war damit noch nicht verbunden: Nach der Rechtsauffassung der deutschen Regierungsfractionen, die sich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützt,<sup>5</sup> darf der deutsche Vertreter im Rat der SSM-Verordnung erst zustimmen, wenn er hierzu durch ein von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit beschlossenes Gesetz ermächtigt wurde. Dem entsprechenden Gesetzentwurf<sup>6</sup> haben der Bundestag am 13. Juni und der Bundesrat am 5. Juli 2013 zugestimmt, sodass der Weg für eine förmliche Beschlussfassung im Rat aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts frei ist. Die Schlussabstimmungen im Europäischen Parlament zu den beiden Entwürfen sind für den 10. September 2013 vorgesehen. Obwohl das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen und der Text der Verordnungsentwürfe damit noch nicht finalisiert ist, sind angesichts des politischen Konsenses zwischen den beteiligten Institutionen weitreichende Änderungen an den Entwürfen unwahrscheinlich.

*Obwohl bereits ein Kompromiss erzielt wurde, stehen bis zum Inkrafttreten der Verordnungen weitere Verfahrensschritte aus*

*Zwei Verordnungsentwürfe vom September 2012 ...*

*... wurden modifiziert und um politische Erklärung ergänzt*

<sup>4</sup> Aus rechtlicher Sicht war eine Einigung mit dem Parlament nicht erforderlich, da Art. 127 Abs. 6 AEUV ein besonderes Legislativverfahren vorsieht, in dem das Parlament – anders als in der europäischen Gesetzgebung üblich – kein Mitbestimmungs-, sondern nur ein Anhörungsrecht besitzt. Allerdings sieht Art. 114 AEUV, der als Rechtsgrundlage für die gleichzeitig verhandelten Änderungen an der EBA-Verordnung herangezogen wurde, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor, bei dem die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist. Aufgrund der sachlichen Verbindungen zwischen den beiden Verordnungen und auch im Interesse der demokratischen Legitimation hatte das Parlament schon während des laufenden Verhandlungsprozesses zu beiden Verordnungen seine Sicht dargelegt und auf einer gemeinsamen Behandlung beider Dokumente bestanden.

<sup>5</sup> In erster Linie auf das sog. „Lissabon-Urteil“ vom 30. Juni 2009, mit dem die Zustimmung Deutschlands zum Lissabonner Vertrag für verfassungsgemäß erklärt und Vorgaben für die Übertragung weiterer Kompetenzen auf die europäische Ebene aufgestellt wurden (BVerfGE 123, 267). Diese Rechtsauffassung ist nicht unumstritten; in einer Anhörung vor dem Ausschuss des Bundestages für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 5. Juni 2013 wurde in Zweifel gezogen, ob ein solches nationales Zustimmungsgesetz zu einer EU-Verordnung erforderlich ist.

<sup>6</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Bundestagsdrucksache 17/13470.

## Beschreibung und Erläuterung der Verordnungsvorschläge

### Sachlicher und räumlicher Geltungsbereich des SSM

*Nur Kreditinstitute im europäischen Sinne und europarechtlich geregelte Tätigkeiten unterliegen dem SSM*

Die EZB soll im Grundsatz die gesamte aufsichtliche Verantwortung für das Bankensystem der teilnehmenden Mitgliedstaaten übernehmen. Dabei erstreckt sich die Aufsicht des SSM grundsätzlich nur auf Banken, die den europarechtlichen Begriff eines Einlagenkreditinstituts erfüllen, das heißt, die sowohl das Kredit- als auch das Einlagengeschäft betreiben. Institute, die zwar nach nationalem Recht, nicht aber nach europäischem Recht als Kreditinstitut gelten, verbleiben daher vollständig unter nationaler Aufsicht. Dies ist nicht zuletzt für Deutschland von Belang, das im Gesetz über das Kreditwesen (KWG) eine deutlich weitere Definition des Begriffs Kreditinstitut zugrunde legt. Analog hierzu wird auch bei den konkreten Geschäften eines Instituts zwischen europäischem und nationalem Recht differenziert: Die Zuständigkeit der EZB erstreckt sich lediglich auf die Anwendung von Europarecht beziehungsweise der nationalen Umsetzungsgesetze zu den europäischen Richtlinien und den in den Verordnungen enthaltenen Wahlmöglichkeiten. Für die Überwachung von regulatorischen Anforderungen, die sich allein aus autonomem nationalem Recht ergeben, bleiben ebenfalls die nationalen Behörden zuständig. Dies ist in Deutschland beispielsweise für das Pfandbriefgesetz und die Vorschriften über Organkredite von Bedeutung sowie für den Bereich der zentralen Kontrahenten (Central Counterparties: CCPs) im Bereich des Wertpapier- und Derivategeschäfts (von der Verordnung ausdrücklich hervorgehoben in Art. 1 Abs. 2). Gleichwohl decken die der EZB zugewiesenen Aufgaben das gesamte Spektrum des materiellen Bankenaufsichtsrechts, wie es derzeit durch die europäischen Umsetzungsakte zu Basel III (CRR/CRD IV<sup>7</sup>) weiter harmonisiert wird, im Wesentlichen ab.

Hinsichtlich seines räumlichen Geltungsbereichs erstreckt sich der SSM – der Konzeption als Ergänzung zur Währungsunion entsprechend – auf diejenigen Mitgliedstaaten der EU, deren Währung der Euro ist. Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets können sich auf freiwilliger Basis zur Teilnahme am SSM entscheiden (Opt-In). Dazu vereinbaren die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten eine enge Zusammenarbeit nach Artikel 7.<sup>8</sup> Diese Vereinbarung macht den betreffenden Mitgliedstaat zu einem „teilnehmenden Mitgliedstaat“ (Art. 2 Abs. 1) – ein Begriff, der an zahlreichen Stellen der SSM-Verordnung zur Definition des räumlichen Geltungsbereichs des SSM verwendet wird. Die enge Zusammenarbeit kann durch den Mitgliedstaat sowie bei unzureichender Befolgung der EZB-Maßnahmen auch durch die EZB wieder gekündigt werden.

*Opt-In-Möglichkeit für EU-Staaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets*

Der SSM hat aber auch Implikationen über die teilnehmenden Mitgliedstaaten hinaus. Dadurch, dass die EZB zur „zuständigen Behörde“ für die Bankenaufsicht erklärt wird, nimmt sie auch im Verhältnis zu nicht teilnehmenden Staaten die Aufgaben der „zuständigen Behörde“ wahr (vgl. z. B. Art. 4 Abs. 1 lit. g und Abs. 2). Dies wirkt sich vor allem auf die Teilnahme an grenzüberschreitenden bankaufsichtlichen Kollegien aus.

*EZB ersetzt auch im Verhältnis zu Drittstaaten nationale Aufseher als „zuständige Behörde“*

### Arbeitsteilung zwischen EZB und nationalen Aufsehern im SSM

Trotz dieser im Grundsatz umfassenden Verantwortung der EZB für die Kreditinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten nimmt sie nicht alle von der SSM-Verordnung erfassten Aufga-

*Errichtung des SSM, bestehend aus EZB und nationalen Aufsichtsbehörden*

<sup>7</sup> Ausführlich zu diesem Themenkomplex siehe: Deutsche Bundesbank, Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, Monatsbericht, Juni 2013, S. 57 ff.

<sup>8</sup> Hier und im Folgenden beziehen sich zitierte Artikel auf die SSM-Verordnung, soweit nicht anders angegeben. Zugrunde gelegt wird dabei die sprachbereinigte Fassung vom 1. Juli 2013, die unter der Dokumentennummer 9044/13 auf der Website des Rates abrufbar ist.

ben unmittelbar selbst wahr. Sie bildet stattdessen zusammen mit den nationalen Aufsichtsbehörden den einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM, der auf den Grundsätzen der Kooperation und Dezentralität beruht. Dieses Netzwerk aus bereits bestehenden Institutionen ähnelt in seiner Konstruktionsweise dem Eurosystem (d. h. dem System aus EZB und nationalen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist). In institutioneller Hinsicht gibt es zwischen Eurosystem und SSM eine größere Schnittmenge: In 11 der 17 Staaten des Euro-Währungsgebiets tragen die nationalen Zentralbanken zugleich die Verantwortung für die Bankenaufsicht.

*Nationale Aufsicht über weniger signifikante Institute*

Die EZB erhält die ausschließliche Zuständigkeit für alle in Artikel 4 Absatz 1 aufgeführten Aufsichtsbefugnisse gegenüber allen Kreditinstituten, die ihren Sitz in den am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten haben; dies allerdings innerhalb des Rahmens des Artikels 6. Aus dieser Einschränkung ergibt sich, dass die EZB nicht sämtliche dieser Aufsichtsbefugnisse für alle Banken selbst wahrnimmt, sondern eine Aufgabenteilung zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden stattfindet. Demnach soll die EZB die direkte Aufsicht nur über die Institute ausüben, die „signifikant“ sind. Für die „weniger signifikanten“ Institute hingegen werden diese Aufgaben durch die nationalen Aufseher wahrgenommen (Art. 6 Abs. 6). Die hiervon abgedeckten Aufgaben umfassen unter anderem die Sicherstellung der Einhaltung regulatorischer Anforderungen. Die nationalen Aufseher sind hier jedoch nicht völlig autonom; die EZB übt eine Aufsicht („oversight“) über das Gesamtsystem aus und soll eine einheitliche und qualitativ hochwertige Aufsichtspraxis im Euro-Währungsgebiet durch Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Anweisungen gegenüber den nationalen Aufsehern sicherstellen.

*Differenzierung zwischen signifikanten und weniger signifikanten Kreditinstituten*

Die Abgrenzung zwischen signifikanten und weniger signifikanten Kreditinstituten erfolgt anhand vorgegebener Parameter, mit denen die Größe, die wirtschaftliche Bedeutung und die Bedeutung der grenzüberschreitenden

Aktivitäten abgebildet werden sollen. Konkret werden folgende Institute als signifikant erachtet:

- Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd € oder mehr als 20% des nationalen Bruttoinlandsprodukts, wobei die Bilanzsumme auch im letzteren Fall mindestens 5 Mrd € betragen muss;
- Banken mit direkter EFSF-/ESM-Unterstützung;
- die drei größten Banken in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat.

Diese Kriterien sind alternativ, das heißt, das Erfüllen auch nur einer Voraussetzung genügt, um das Kreditinstitut als signifikant zu betrachten. Die Anwendung der Kriterien erfolgt auf der obersten Konsolidierungsebene innerhalb der teilnehmenden Mitgliedstaaten, sodass das Erreichen der Schwelle auf der konsolidierten Ebene dazu führt, dass auch gruppenangehörige Kreditinstitute als signifikant betrachtet werden, die für sich genommen die Signifikanzschwelle nicht überschreiten.

An diese Differenzierung knüpft die Aufgabenteilung zwischen EZB und nationalen Aufsehern an. Für die signifikanten Institute nimmt die EZB die in Artikel 4 Absatz 1 aufgelisteten Aufgaben einschließlich hoheitlicher Befugnisse – die im Ergebnis die gesamte Bandbreite aufsichtlichen Handelns abdecken – wahr; sie hat ferner umfassende Datenerhebungs- und Sachverhaltsaufklärungsbefugnisse in Einklang mit Artikeln 10 bis 13 (Informationsersuchen bei juristischen und natürlichen Personen, allgemeine Untersuchungen, Prüfungen vor Ort). Dies bedeutet allerdings nicht, dass nationale Behörden in Bezug auf diese Institute keinerlei aufsichtliche Tätigkeiten mehr ausüben würden: Angesichts der Herausforderung, quasi „aus dem Nichts“ eine arbeitsfähige Bankenaufsicht innerhalb der EZB aufzubauen, kann und muss auf die vorhandenen Kapazitäten und Expertisen der nationalen Aufseher zurückgegriffen werden. Dies erlaubt auch eine umfassende Kenntnis über die rechtlichen und fak-

*Direkte EZB-Aufsicht – unter Einbindung nationaler Aufseher – über signifikante Institute*



## Arbeitsteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene



Deutsche Bundesbank

tischen Besonderheiten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Angedacht ist, für jede signifikante Bank oder Bankengruppe gemischte Aufsichtsteams, bestehend aus Mitarbeitern der EZB sowie der nationalen Behörden, einzurichten, die in ständigem Kontakt miteinander stehen. Auf diesem Weg können die nationalen Behörden beispielsweise zu der Sachverhaltsaufklärung oder der analytischen Bearbeitung von Informationen beitragen, wenn auch – dem Status als signifikantes Institut entsprechend – die Kompetenz zum Erlass hoheitlicher, aufsichtsrechtlicher Maßnahmen bei der EZB liegt.

In diesem Zusammenhang kann die EZB auch grenzüberschreitend tätige Banken, die nicht die Kriterien für Signifikanz erfüllen, auf diskretionärer Einzelfallbasis für signifikant erklären und so die unmittelbare Aufsicht an sich ziehen. Die Befugnisse der EZB aus Artikel 10 bis 13 (Informationensuchen, allgemeine Untersuchungen, Prüfungen vor Ort) gelten zudem auch hinsichtlich der national beaufsichtigten, nicht signifikanten Institute (Art. 6 Abs. 5 lit. d). Für eine grafische Darstellung der Arbeitsteilung zwischen EZB und nationalen Behörden im SSM siehe das oben stehende Schaubild sowie für Erläuterungen zur Verschränkung zwischen europäischer und nationaler Ebene

bei der Umsetzung und Anwendung aufsichtlicher Akte Seite 21f.

Für die meisten Artikel der SSM-Verordnung, in denen Befugnisse der EZB gegenüber Banken statuiert sind, erstrecken sich diese Befugnisse dem Wortlaut nach explizit auf alle Kreditinstitute der teilnehmenden Staaten. Die von der Verordnung vorgesehene Aufgabenverteilung hat aber zur Folge, dass die EZB in Bezug auf weniger signifikante Banken ihre Befugnisse nur dann ausübt, wenn die hierfür von der Verordnung vorgesehenen Voraussetzungen vorliegen.

Über das bereits erwähnte allgemeine Weisungsrecht hinaus gibt es kein einzelfallbezogenes Weisungsrecht gegenüber den nationalen Aufsehern. Unklar ist demgegenüber, ob die Verordnung ein generelles Selbsteintrittsrecht der EZB in dem Sinne begründet, dass sie jederzeit in konkreten Einzelfällen auch gegenüber nicht signifikanten Instituten selbst Maßnahmen anstelle der eigentlich zuständigen nationalen Behörde anordnen und vornehmen kann. Ein solches Selbsteintrittsrecht könnte aus Artikel 6 Absatz 5 lit. b gefolgert werden, wonach die EZB in Fällen, in denen dies für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist, sämtliche einschlägigen Befugnisse in Bezug auf

*Kein Einzelfallweisungsrecht der EZB*

## Möglichkeiten der EZB zum Erlass aufsichtsrechtlicher Akte

Die EZB wird in ihrer neuen Rolle als Aufsichtsbehörde zukünftig als Eingriffsverwaltung agieren. Der Mangel an einem harmonisierten europäischen Verwaltungsrecht zwang den europäischen Verordnunggeber an dieser Stelle zu neuen Wegen. Der EZB stehen in Zukunft grundsätzlich drei Verfahrenswege offen: die direkte Anwendung von eigenen Befugnissen, die Anwendung von nationalem Recht und die Anweisung an nationale Stellen zum Erlass von aufsichtsrechtlichen Akten.

Zur Erfüllung und Wahrnehmung ihrer Aufgaben stehen der EZB zahlreiche Instrumente direkt zur Verfügung. Dabei stellt insbesondere Artikel 16 Absatz 2 einen umfassenden Katalog an Befugnissen bereit:<sup>1)</sup> So kann die EZB ein Institut, über das sie die direkte Aufsicht ausübt, verpflichten, zusätzliche Eigenmittel zur Unterlegung von nicht abgedeckten Risiken zu halten oder einen Plan für das Wiedereinhalten der Aufsichtsanforderungen vorzulegen. Sie kann ferner eine bestimmte Rückstellungspolitik oder Behandlung von Aktiva vorschreiben und ein Institut dazu zwingen, bestimmte Geschäftsbereiche einzuschränken oder zu begrenzen oder bestimmte Geschäftsfelder zu veräußern, wenn diese Geschäftsbereiche für die Solidität des Instituts mit zu großen Risiken verbunden sind. Sie kann zudem die variable Vergütung auf einen Prozentsatz der Nettoeinkünfte begrenzen, wenn diese Vergütung nicht mit der Erhaltung einer soliden Eigenmittelausstattung zu vereinbaren ist. Darüber hinaus kann sie veranlassen, dass Nettogewinne zur Stärkung der Eigenmittel eingesetzt, Ausschüttungen begrenzt oder ganz unterlassen werden. Ergänzend kann die EZB häufigere und zusätzliche Meldepflichten sowie besondere Liquiditätsanforderungen auferle-

gen. Sie kann auch zusätzlich Geschäftsleiter abberufen, die den aufsichtlichen Anforderungen nicht nachkommen.

Der Regelungsgehalt von Artikel 4 Absatz 3 der SSM-Verordnung ist europarechtlich sehr ungewöhnlich. Neu ist, dass eine europäische Instanz, um das Problem der fehlenden direkten Anwendbarkeit von Richtlinien zu umgehen, zur Anwendung nationalen Rechts – nämlich der nationalen Gesetze zur Umsetzung von Richtlinien – verpflichtet wird. Die Anwendung nationalen Rechts durch die EZB dürfte zu nicht unerheblichen praktischen Problemen führen, da EU-Richtlinien bei allen Harmonisierungsbemühungen oftmals Wahlfreiheiten und Spielräume für nationale Besonderheiten belassen, die dann ebenfalls von der EZB zu beachten wären. Die EZB müsste zur effektiven Nutzung dieser Möglichkeit daher mit einer Vielzahl nationaler Rechtsordnungen einschließlich des verwaltungsrechtlichen Kontexts vertraut sein. Darüber hinaus könnte gegen Aufsichtsmaßnahmen der EZB nur vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgegangen werden, der

---

<sup>1</sup> Nicht völlig klar ist die Reichweite dieser Befugnisse, insbesondere die Frage, ob sie auf die von der EZB beaufsichtigten signifikanten Institute begrenzt sind oder für alle Kreditinstitute gelten. Für die erste dieser beiden Positionen spricht der Kettenverweis von Art. 16 Abs. 1 auf Art. 4 Abs. 1 und von dort auf den Rahmen nach Art. 6, bei dessen Ausarbeitung derzeit ebenfalls diese Lesart zugrunde gelegt wird. Diese Interpretation ist konsistent mit dem Grundansatz der SSM-Verordnung, bei der Reichweite der EZB-Tätigkeit zwischen signifikanten und weniger signifikanten Instituten zu differenzieren. Andererseits besagt der Wortlaut von Art. 16 Abs. 1, dass die dort genannten Maßnahmen an „jedes Kreditinstitut“ gerichtet werden können. Es kann daher nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass sich die zukünftige Praxis in Richtung einer Geltung dieser Befugnisse für alle Banken entwickeln wird, auch wenn diese Entwicklung bei den derzeitigen Arbeiten nicht intendiert ist. Sie würde die Rolle der EZB deutlich zu Lasten der nationalen Behörden aufwerten.

damit – ebenfalls außergewöhnlich – die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme auch nach nationalem Recht prüfen müsste. Diese Probleme dürften freilich in der alltäglichen Praxis nur dann auftauchen, soweit es um Aufsichtsmaßnahmen außerhalb des weitreichenden Katalogs unmittelbar anwendbarer europarechtlicher Befugnisse aus CRR und SSM-Verordnung geht.

Teilweise erhält die EZB auch Weisungsrechte gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden. Die SSM-Verordnung enthält mit Blick auf die signifikanten Banken, die der direkten Aufsicht durch die EZB unterstehen, ein Weisungsrecht, das dem Wortlaut nach – anders als das allgemeine Weisungsrecht im Bereich der weniger signifikanten Banken – nicht auf allgemeine Fragen beschränkt ist und daher auch Einzelfallweisungen umfasst (Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 3). Zwar stehen der EZB unmittelbare Befugnisse gegenüber den Banken, über die sie die direkte Aufsicht ausübt, zur Verfügung. Durch das Einzelweisungsrecht wird der EZB aber die zusätzliche Möglichkeit eines zweistufigen Verfahrens der Bankenaufsicht eröffnet: Eine Weisung der EZB gegenüber der nationalen Behörde nach Europarecht und eine in Befolgung dieser Weisung ergehende Maßnahme der nationalen Behörde gegenüber dem Kreditinstitut nach nationalem Recht.

Die Anwendung und Umsetzung des Bankenaufsichtsrechts erschöpft sich allerdings nicht im Erlass einer Aufsichtsmaßnahme, das heißt eines aufsichtlichen Rechtsaktes (der im deutschen Verwaltungsrecht, das für die BaFin gilt, in der Regel die Form eines Verwaltungsaktes nach § 35 VwVfG, im europäischen Recht – wie es die EZB anwendet – hingegen die eines Beschlusses nach Art. 288 Abs. 4 AEUV annimmt). Im Falle von Verstößen gegen einen erlassenen aufsichtlichen Rechtsakt muss dessen Befol-

gung in rechtsstaatlichen Verfahren durchgesetzt werden. Hierfür ermächtigt die SSM-Verordnung die EZB auch, gleichsam als Verfolgungsbehörde aufzutreten: Gemäß Artikel 18 kann sie bei Verstößen Verwaltungsgeldbußen bis zur doppelten Höhe des durch den Verstoß erzielten Gewinns oder von bis zu 10% des jährlichen Gesamtumsatzes verhängen. Alternativ kann sie nationale Behörden anweisen, entsprechende Sanktionsverfahren nach nationalem Recht – in Deutschland ist insoweit vor allem an das Ordnungswidrigkeitenrecht zu denken – einzuleiten. Neben Sanktionen gegen das Kreditinstitut als juristische Person selbst sind dabei auch Sanktionen der nationalen Behörden gegen natürliche Personen möglich, die für die Verstöße verantwortlich sind. Wenn es aber letzten Endes doch zum Ergreifen von Zwangsmitteln oder Vollstreckungsmaßnahmen kommt, weil die Einhaltung der rechtlichen Gebote auf anderen Wegen nicht gewährleistet werden kann, so wird der Rückgriff der EZB auf nationale Behörden, auch über die jeweilige Bankenaufsichtsbehörde hinaus, unausweichlich; den europäischen Institutionen steht kein eigener voll ausgebauter Zwangs- und Vollstreckungsapparat zur Verfügung. So wird die Pflicht der nationalen Behörden zur Kooperation mit der EZB durch Ergreifen von Zwangsmaßnahmen nach nationalem Recht für den Bereich der Vor-Ort-Prüfungen in Artikel 12 Absatz 5 explizit statuiert.



nicht signifikante Banken selbst ausüben kann. Andererseits ist es auch möglich, den Wortlaut „sämtliche einschlägigen Befugnisse“ in dem Sinne zu verstehen, dass die EZB, wenn sie hiervon Gebrauch macht, zukünftig alle Befugnisse in Bezug auf dieses Institut selbst ausüben muss und sich nicht auf eine fallweise konkrete Einflussnahme auf die laufende Aufsichtstätigkeit der nationalen Behörden beschränken darf. Nach dieser Lesart wäre die Vorschrift lediglich eine zusätzliche, neben Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 3 stehende und an andere Voraussetzungen geknüpfte Möglichkeit der EZB, die Zuständigkeit über ein bislang national überwacht Institut vollständig an sich zu ziehen. Gleichwohl kommt dieser Interpretation eine hohe materielle Bedeutung zu: In der praktischen Aufsicht ist eine klare Kompetenz- und Verantwortungszuweisung wichtig. Diese kann nur gewährleistet werden, wenn Einzelfallweisungen der EZB bei nicht signifikanten Banken eben nicht möglich sind.

## Neues Lizenzierungsregime für Kreditinstitute

*Lizenzerteilung und -entzug für alle Institute durch die EZB*

Von der dargestellten Arbeitsteilung ausgenommen und einem Sonderregime unterworfen ist der Themenkomplex der Erteilung und Entziehung von Banklizenzen. Diese Befugnisse werden nach Artikel 14 der EZB übertragen, und zwar unabhängig von der Signifikanz des Instituts.

Der Antrag auf Erteilung einer Bankerlaubnis ist an die zuständige nationale Behörde zu richten, die die Einhaltung des nationalen Rechts überprüft und bei positivem Ergebnis innerhalb einer national definierten Frist der EZB einen Entscheidungsentwurf zur Erteilung der Lizenz vorlegt. Dabei gilt ein Widerspruchs-Ansatz („no objection“): Die Entscheidung zur Lizenzerteilung gilt als getroffen, wenn die EZB dem Vorschlag der nationalen Behörde nicht widerspricht. Gleichwohl gilt die Lizenzerteilung als Akt der EZB.

Für den Entzug von Banklizenzen sind zwei Möglichkeiten vorgesehen. Die EZB kann aus eigener Initiative heraus die Lizenz entziehen; sie muss dabei die nationale Behörde konsultieren. Alternativ kann auch die zuständige nationale Behörde den Entzug der Lizenz vorschlagen. Die Letztentscheidung über den Lizenzentzug liegt allerdings auch dann bei der EZB.

Für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten eines harmonisierten europäischen Banken-sanierungs- und Abwicklungsregimes gilt eine Sonderregel (Art. 14 Abs. 6): Solange die Zuständigkeit für die Bankenabwicklung auf nationaler Ebene verbleibt, kann die nationale Behörde gegen das Vorhaben der EZB, einer Bank die Lizenz zu entziehen, ein aufschiebendes Veto einlegen, falls dieser Lizenzentzug die Finanzstabilität gefährden würde. Hierdurch soll Zeit gewonnen werden, binnen derer Maßnahmen zum Schutz der Finanzstabilität (wozu auch eine etwaige Abwicklung der Bank zählen kann) getroffen werden können. Die Dauer des Aufschubs ist nicht in der Verordnung selbst geregelt, sondern wird zwischen EZB und nationaler Behörde vereinbart.

*Mitgliedstaaten behalten aufschiebendes Veto gegen Lizenzentzug, solange sie Abwicklungsverantwortung tragen*

## Institutionelle Bestimmungen

Eine der größten Herausforderungen des SSM liegt darin, die neuen aufsichtlichen Kompetenzen der EZB in ihre bestehende institutionelle und organisatorische Struktur (Governance) einzufügen. Die Verordnungsgeber erkannten die Gefahr von Zielkonflikten und Interessenskollisionen zwischen Bankenaufsicht einerseits und Geldpolitik andererseits. So könnte eine Notenbank mit Aufsichtsverantwortung beispielsweise versucht sein, die Liquiditätsbereitstellung von den Nöten der von ihr beaufsichtigten Banken abhängig zu machen. Dies würde aber im Konflikt zum Ziel der Preisniveaustabilität stehen. Aus derartigen Überlegungen heraus betont die SSM-Verordnung (u. a. Erwägungsgründe 65 und 73, Art. 25) die Notwendigkeit einer vollständigen und strikten Trennung der beiden Politikbereiche.

*Notwendigkeit einer strikten Trennung von Bankenaufsicht und Geldpolitik*

*Chinese Walls  
auf Arbeitsebene*

Zu diesem Zweck sollen die für die beiden Politikbereiche verantwortlichen Einheiten innerhalb der EZB organisatorisch getrennt werden. Die mit aufsichtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiter der EZB dürfen keine geldpolitischen Funktionen ausüben und stehen in separaten Berichts- und Weisungsketten.

*Aufsichtsgremium  
erarbeitet  
Beschlussentwürfe für  
den EZB-Rat*

Im Zentrum des SSM steht ein neu errichtetes Aufsichtsgremium (Supervisory Board), das die Planung und Ausführung der der EZB übertragenen Aufsichtsaufgaben „uneingeschränkt“ ausüben soll. Dies beinhaltet die Vorbereitung von aufsichtlichen Rechtsakten, die dem EZB-Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden (Art. 26). Dieses Gremium hat einen hauptamtlichen Vorsitzenden sowie einen stellvertretenden Vorsitzenden, die vom Rat der EU (ohne Stimmrecht der nicht am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten) auf Vorschlag der EZB und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt werden; dabei wird der Vorsitzende aus den Reihen externer (d. h. nicht aus dem EZB-Rat stammender) Kandidaten mit anerkannter Expertise in Banken- und Finanzfragen auf Grundlage eines offenen Auswahlverfahrens bestimmt, während der stellvertretende Vorsitzende Mitglied des EZB-Direktoriums sein muss. Hinzu kommen vier vom EZB-Rat ernannte Vertreter der EZB und je ein Vertreter der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das Aufsichtsgremium entscheidet mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder oder, soweit es um den Erlass unmittelbar anwendbarer Verordnungen geht, zu denen die EZB ermächtigt ist, mit einer Stimmgewichtung, die den Abstimmungsregeln für die qualifizierte Mehrheit im Rat der EU entspricht.<sup>9</sup> Für diejenigen Staaten, bei denen die Kompetenz zur Vornahme aufsichtsrechtlicher Akte der Bankenaufsicht – wie das in Deutschland der Fall ist – nicht bei der nationalen Notenbank, sondern bei einer separaten Aufsichtsbehörde liegt, bietet die SSM-Verordnung die Möglichkeit einer Entsendung von Vertretern beider Institutionen in das Aufsichtsgremium, die dann für Abstimmungszwecke als ein Mitglied gelten und somit ein gemeinsames

Stimmrecht ausüben.<sup>10</sup> Auf diese Weise kann die auf nationaler Ebene seit Langem bewährte Arbeitsteilung zwischen BaFin und Bundesbank auf europäischer Ebene fortgesetzt und die spezifische Expertise beider Institutionen in den Prozess eingebracht werden.

Gemäß Artikel 26 Absatz 10 wird aus dem Kreis der Mitglieder des Aufsichtsgremiums ein Lenkungsausschuss (Steering Committee) gebildet, der keine eigenen Entscheidungsbefugnisse hat, aber Entscheidungen des Aufsichtsgremiums vorbereitet. Dieser Ausschuss, der vom Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums geleitet wird, umfasst bis zu zehn Mitglieder, von denen höchstens sieben aus den Reihen der nationalen Behörden stammen. Diesbezüglich soll es zu einem noch nicht näher konkretisierten Rotationsverfahren zwischen den Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden kommen.

*Lenkungsausschuss hilft bei der Vorbereitung der Entscheidungen*

Die in Artikel 25 Absatz 5 vorgesehene Schlichtungsstelle (Mediation Panel) ist ein weiteres Instrument, mit dem die Trennung zwischen geldpolitischen und aufsichtlichen Aufgaben sichergestellt werden soll. Sie setzt sich aus je einem Mitglied aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat zusammen, wobei es dem Mitgliedstaat überlassen bleibt, ob er seinen Zentralbankgouverneur – der Mitglied des EZB-Rats ist – oder seinen Vertreter im Aufsichtsgremium in die Schlichtungsstelle entsendet.

*Schlichtungsstelle vermittelt bei Uneinigkeit zwischen EZB-Rat und Aufsichtsgremium*

Hintergrund der Errichtung der Schlichtungsstelle ist das Dilemma, dass einerseits eine Trennung der beiden Politikbereiche auch auf der

<sup>9</sup> Im Rat der EU verfügt Deutschland seit dem Beitritt Kroatiens zum 1. Juli 2013 über 29 von 352 Stimmen, also über ein Gewicht von etwa 8,2%. Das Stimmgewicht im Aufsichtsgremium der EZB liegt anders, da einerseits die nicht am SSM teilnehmenden Staaten nicht vertreten sind, andererseits aber die vier EZB-Vertreter ein Stimmrecht entsprechend dem Median der übrigen Mitglieder erhalten und sich der relative Stimmenanteil der mitgliedstaatlichen Vertreter dementsprechend reduziert (Art. 26 Abs. 7 Satz 2).

<sup>10</sup> Art. 26 Abs. 1 Unterabs. 2 SSM-Verordnung. Diese Regelung unterscheidet sich vom Gegenstück in der EBA (Art. 40 Abs. 4 und 5 EBA-Verordnung), wonach das Stimmrecht im Rat der Aufseher als oberstem Entscheidungsgremium der EBA bei der Aufsichtsbehörde liegt und die Zentralbank ohne Stimmrecht an Sitzungen teilnimmt.

Ebene der Entscheidungsorgane nötig ist, um Zielkonflikte zwischen Aufsicht und Geldpolitik zu vermeiden, dass aber andererseits das geltende europäische Primärrecht eine solche institutionelle Trennung nicht ermöglicht: Nach dem auf dem Rang von Primärrecht stehenden ESZB-Statut ist der EZB-Rat das oberste Entscheidungsgremium der EZB, ohne dass eine Differenzierung zwischen den Politikbereichen vorgesehen wäre. Über diese im Statut angelegte Letztverantwortung des EZB-Rats kann sich die SSM-Verordnung als Bestandteil des Sekundärrechts nicht hinwegsetzen. Aus diesen Gründen kann das Aufsichtsgremium nicht mit eigenen Entscheidungskompetenzen anstelle des EZB-Rats ausgestattet werden. Ein weiteres mit der Letztentscheidungskompetenz des EZB-Rats verbundenes Problem liegt darin, dass nach den geltenden Verträgen dort nur Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Stimmrecht besitzen. Eine gleichberechtigte Teilnahme von Nicht-Euro-Staaten am SSM auf dem Weg des Opt-In ließe sich also nicht bewerkstelligen, wenn der EZB-Rat selbst die aufsichtlichen Aufgaben wahrnähme.

Um dieses Dilemma zu entschärfen, wurde für die Entscheidungsprozesse im SSM ein „no objection“-Verfahren entwickelt: Das Aufsichtsgremium erarbeitet Beschlussentwürfe, die es dem EZB-Rat zur Annahme vorschlägt. Sofern dieser nicht binnen einer noch zu definierenden Frist Einwände erhebt, gilt der Entwurf als angenommen; Schweigen des EZB-Rats wird also als Zustimmung gewertet. Dieses Verfahren stellt den Versuch eines Kompromisses dar zwischen der Letztentscheidungskompetenz des EZB-Rats einerseits und der Notwendigkeit, aufsichtliche Fragen auf ein separates Gremium außerhalb des EZB-Rats mit anderen Abstimmungsregeln zu verlagern, andererseits. Erhebt nun der EZB-Rat Einwände gegen einen Entscheidungsentwurf des Aufsichtsgremiums, so können die betroffenen Mitgliedstaaten die Schlichtungsstelle zur Beilegung der Meinungsverschiedenheit anrufen. Diese trifft ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Eine Interpretation der SSM-Verordnung, wonach die



Schlichtungsstelle letztverbindlich auch gegenüber dem EZB-Rat entscheidet, wird vom Wortlaut der SSM-Verordnung zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wäre aber mit höherrangigem EU-Recht nicht vereinbar. Wegen des oben dargestellten Letztentscheidungsrechts des EZB-Rats kann die Schlichtungsstelle den EZB-Rat nicht binden.

Als weiteres neues Gremium, das durch die SSM-Verordnung errichtet wird (Art. 24), ist ein administrativer Prüfungsausschuss (Administrative Board of Review) vorgesehen. Er ist Konsequenz der Tatsache, dass die EZB als hoheitlicher Aufseher die Befugnis erhält, Maßnahmen zu erlassen, die unmittelbar in die Rechte Privater – vor allem von Banken, die Adressaten aufsichtlicher Akte werden – eingreifen. Damit stellt sich die Frage des Rechtsschutzes. Hierzu wird ein fünfköpfiges externes, das heißt nicht aus Mitarbeitern der EZB oder nationaler Aufsichtsbehörden bestehendes, Gremium geschaffen, an das sich jede natürliche oder juris-

*Administrativer  
 Überprüfungs-  
 ausschuss*

tische Person mit dem Antrag auf Überprüfung eines aufsichtlichen EZB-Beschlusses wenden kann. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen dieses Antrags (unmittelbares und individuelles Betroffensein) sind denen für eine Anfechtungsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) nachgebildet, und die Möglichkeit zu gerichtlichem Rechtsschutz vor dem EuGH wird durch diesen Überprüfungsausschuss nicht ausgeschlossen. Der Prüfungsmaßstab dieses neuen Rechtsbehelfs umfasst Verfahrensfragen ebenso wie die materielle Rechtmäßigkeit.

## Nähere Ausgestaltung der Vorgaben aus der SSM-Verordnung

*Genauere Abläufe in der alltäglichen Praxis bedürfen noch näherer Ausgestaltung, ...*

Die operativen Arbeiten zur Vorbereitung des SSM laufen auf Hochtouren. Seit Sommer letzten Jahres arbeiten Vertreter der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden in verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen gemeinsam an der Entwicklung von Aufbau und Prozessen des SSM, die im Wesentlichen in einer Rahmenverordnung der EZB geregelt werden sollen. Ein zentraler Aspekt dieser Arbeiten ist die Klärung der Frage, wie die tägliche Aufsicht im SSM ablaufen wird. Die SSM-Verordnung gibt hierbei nur einen groben Rahmen vor: Für die operative Beaufsichtigung der Banken, die unter die direkte Aufsicht der EZB fallen, sind gemeinsame Aufsichtsteams unter Leitung der EZB vorgesehen. Mitarbeiter der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden arbeiten in diesen Aufsichtsteams zusammen und nehmen die laufende Überwachung der bedeutenden Institute im SSM wahr. Die Aufsicht über die weniger signifikanten Banken üben die nationalen Aufsichtsbehörden entlang den allgemeinen Aufsichtsleitlinien und allgemeinen Weisungen der EZB aus.

*... die bestimmten Anforderungen genügen muss*

Bei der konkreten Ausgestaltung dieses Aufsichtsmodells ist zu gewährleisten, dass Kompetenzen zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden klar abgegrenzt sind und eindeutige Prozesse für die Zusammenarbeit

definiert werden. Dies ist allein schon aus verfahrensrechtlichen Überlegungen und zur Sicherstellung der notwendigen Rechtssicherheit für das Aufsichtshandeln des SSM unabdingbar. Aus praktischer Sicht müssen einerseits Doppelarbeiten und andererseits aufsichtliche Lücken vermieden werden. Auch gilt es, dem Grundsatz des SSM als dezentrales und kooperatives Aufsichtssystem durch eine angemessene Einbeziehung der nationalen Aufsichtsbehörden Rechnung zu tragen. Auf die dort über Jahrzehnte gesammelte Erfahrung und Kompetenz kann der SSM nicht verzichten. Gleichzeitig soll durch die internationale Perspektive des SSM unangemessen national geprägten Bewertungen vorgebeugt werden.

## Rechenschaft und Budget

Das europäische Primärrecht stattet die EZB mit umfassender Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus, ohne dabei nach der Art der jeweiligen Tätigkeit – Geldpolitik oder Bankenaufsicht – zu differenzieren. Mit der institutionellen Unabhängigkeit im Sinne einer Freiheit von externen Weisungen korreliert jedoch die Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit, um das Handeln der Notenbank im Rahmen ihrer Aufgaben und damit auch in der Aufsicht demokratisch zu legitimieren.<sup>11)</sup> In Ergänzung zu der im Primärrecht geregelten Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht der EZB hinsichtlich ihrer Aufgaben im ESZB und im Eurosystem verpflichtet die SSM-Verordnung explizit zur Rechenschaftsabgabe für den Bereich der Aufsicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat.

*EZB übernimmt Bankenaufsicht in Unabhängigkeit, aber mit Pflicht zur Rechenschaft*

Dieser Pflicht kommt die EZB in erster Linie durch jährliche Vorlage eines Berichts über ihre bankaufsichtlichen Tätigkeiten nach, der neben

*Jahresberichte*

<sup>11</sup> Zum Zusammenhang zwischen Notenbankunabhängigkeit einerseits und Rechenschaftspflicht („accountability“) andererseits siehe: Europäische Zentralbank (2008), Monatsbericht „10 Jahre EZB“, S. 24–27 sowie „Stabilität sichern“, Broschüre der Deutschen Bundesbank (2012), S. 12.

den genannten Institutionen auch der Kommission, der Eurogruppe und den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten zugeht.

*Frage- und Vorladungsrechte des Europäischen Parlaments*

Das Europäische Parlament besitzt darüber hinaus das Recht, den Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums zu Anhörungen des zuständigen parlamentarischen Ausschusses vorzuladen; es kann ferner, ebenso wie die Eurogruppe, schriftlich Fragen an die EZB ihre Aufsichtstätigkeit betreffend richten, die die EZB beantworten muss. Soweit vertrauliche Informationen betroffen sind, kann das Europäische Parlament verlangen, dass der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums „hinter verschlossenen Türen“ vertrauliche mündliche Diskussionen mit den Vorsitzenden des zuständigen parlamentarischen Ausschusses führt.

*Rechenschaft auch gegenüber den Parlamenten der Mitgliedstaaten*

Auch die nationalen Parlamente können schriftliche Fragen an die EZB zu ihrer Aufsichtstätigkeit richten oder Mitglieder des Aufsichtsgremiums zu einem Gedankenaustausch einladen. Sie haben aber – anders als das Europäische Parlament – keinen Anspruch, dass die EZB dem Ersuchen nachkommt. Die Rechenschaftspflichten der nationalen Aufsichtsbehörden gegenüber ihren Parlamenten nach nationalem Recht bleiben davon unberührt.<sup>12)</sup>

*Separates, aus Aufsichtskosten finanziertes Budget*

Finanziert wird die aufsichtliche Tätigkeit nicht aus dem allgemeinen Budget der EZB – was über den Gewinnausschüttungsmechanismus der EZB zulasten der Anteilseigner, also der nationalen Zentralbanken, und damit letztlich der mitgliedstaatlichen Haushalte ginge. Die EZB wird vielmehr Aufsichtsgebühren bei den betroffenen Kreditinstituten auf Grundlage ihrer Bedeutung und ihres Risikoprofils nach dem Kostendeckungsprinzip erheben. Das Recht der nationalen Aufsichtsbehörden, zur Finanzierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten nationale Gebühren zu erheben, bleibt unberührt. Im Haushaltsplan der EZB werden die Ausgaben für die Bankenaufsicht separat ausgewiesen.

## Verhältnis zur Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

Mit der Errichtung des SSM wurden auch Modifikationen der Verordnung, mit der die EBA errichtet worden war, notwendig. Der gefundene politische Kompromiss sieht dabei vor, über bloße redaktionelle Anpassungen am Wortlaut – auf die sich der Kommissionsentwurf vom September 2012 weitgehend beschränkte – hinauszugehen und auch substantielle Änderungen an den Befugnissen und Entscheidungsprozessen der EBA vorzunehmen.

*Änderungen an EBA-Verordnung nicht nur rein redaktionell*

So ist vorgesehen, die Befugnisse der EBA gegenüber Kreditinstituten bei Stresstests auszuweiten. Während die EBA bislang die für Stresstests erforderlichen Daten zumeist von den zuständigen Aufsichtsbehörden zugeliefert bekam, kann sie diese nun unmittelbar bei den Instituten erheben. Auch außerhalb von Stresstests kann die EBA nun Informationen direkt bei Kreditinstituten, aber auch bei unregulierten Einheiten innerhalb einer Finanzgruppe oder eines Konglomerats erheben, wenn die von den zuständigen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellten Informationen unzureichend sind. Zudem wird der EBA nun explizit die Kompetenz zugewiesen, ein Aufsichtshandbuch zu entwickeln, an dem sich die aufsichtliche Praxis in der alltäglichen Arbeit – sowohl der EZB als auch der nationalen Behörden – orientieren soll.

*Ausweitung der EBA-Befugnisse unmittelbar gegenüber Kreditinstituten*

Bemerkenswerte Änderungen ergeben sich auch bei den EBA-internen Entscheidungsprozessen. Zwar bleibt es bei der Mitgliedschaft mit Stimmrecht der nationalen Behörden im obersten EBA-Entscheidungsgremium, dem Rat der Aufseher. Dies gilt auch für die am SSM teilnehmenden Staaten, das heißt, die EZB ist weiterhin nur mit einem stimmrechtslosen Mitglied vertreten; sie bündelt nicht etwa in ihren Händen die Stimmrechte der SSM-Staaten. Anpassungen ergeben sich aber bei den Abstimmungsmodalitäten: Während bislang für die

*Einführung der doppelten Mehrheit bei EBA-Beschlüssen*

<sup>12</sup> Art. 21 Abs. 4 der Verordnung.



wichtigsten Fragen – Beschlussfassung über bindende technische Standards, Budgetfragen und das vorübergehende Verbot bestimmter finanzieller Aktivitäten – eine qualifizierte Mehrheit im Sinne der Abstimmungsregeln im EU-Rat genügt, wird zukünftig darüber hinaus auch jeweils eine einfache Mehrheit der am SSM teilnehmenden und der nicht teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Dieses Konzept wird als doppelte Mehrheit bezeichnet.

## Bewertung des gefundenen Konsenses

### Grundsätzliche Bewertung des SSM als Teil des umfassenden Projekts Bankenunion

Die Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht als Teil einer Bankenunion stellt eine Zäsur in der europäischen Finanzmarktarchitektur dar. Trotz einer Reihe offener Fragen und bei aller Kritik im Detail ist sie ein entscheidender Schritt, um die Finanzstabilität und den institutionellen Rahmen der Währungsunion zu stärken: Zum einen ist es mit Blick auf ausgeprägte finanzielle Verflechtungen europäischer Kreditinstitute und die länderübergreifenden Wirkungen von Banken Krisen sinnvoll, Bankenaufsicht verstärkt auf einer grenzüberschreitenden Ebene auszuüben. Auf einer umfassenderen Informationsbasis und mit der Möglichkeit zu länderübergreifenden Quervergleichen ausgestattet, können so Risiken, die das Bankensystem bedrohen oder von ihm ausgehen, frühzeitiger und besser erkannt werden. Es entfällt der Anreiz, aus nationalen Erwägungen Banken zu schonen und damit auch ein Risiko für andere Mitgliedstaaten zu begründen. Im Sinne einer wahrhaftig europäischen Bankenaufsicht, die sich auf den gesamten Binnenmarkt erstreckt, für den der europäische Gesetzgeber Bankenaufsichtsrecht beschließt, wäre allerdings eine verbindliche einheitliche Bankenaufsicht für alle Mitgliedstaaten der EU wünschenswert.

*SSM ist im Grundsatz zu begrüßen, ...*

Künftigen Problemen sollte mit einem konsistenten institutionellen Gesamtrahmen vorgebeugt werden. Die gemeinsame Aufsicht, die eine wichtige Bedingung für eine potenzielle Risikovergemeinschaftung über eine direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM darstellen sollte – und nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juni 2012 auch darstellt – reicht hierfür aber allein nicht aus. Damit sichergestellt ist, dass in erster Linie die Investoren das Risiko ihrer Anlageentscheidung tragen (Bail-In), wird mit der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) an einer materiellen Harmonisierung der nationalen Abwicklungsregime für alle EU-Mitgliedstaaten gearbeitet. Darüber hinaus braucht der SSM einen europäischen Gegenpart, der die Restrukturierung und Abwicklung übernimmt. Der SSM ist um einen Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus zu ergänzen, da ansonsten Kontrolle und Haftung auseinanderfallen. Der Verordnungsentwurf der Kommission zur Errichtung eines Single Resolution Mechanism (SRM) wurde im Juli 2013 vorgelegt.

Der Übergang zu SSM und SRM wirft Fragen bei der intertemporalen und grenzüberschreitenden Verteilung von Lasten auf, wenn in den Bilanzen von Banken beispielsweise bereits jetzt problembehaftete Aktiva vorhanden sind, deren künftiger Wertberichtigungsbedarf bereits begründet ist. Diese Risiken, die von Land zu Land sehr unterschiedlich ausfallen können, sind unter nationaler Aufsicht entstanden, auch wenn sie sich erst nach Inbetriebnahme des SSM materialisieren sollten. Eine Vergemeinschaftung der fiskalischen Haftung für diese Altlasten („legacy assets“) hätte daher einen redistributiven Charakter. Zu der Bedeutung dieses Problems trägt auch die politische Entscheidung bei, dass der ESM nach Schaffung des SSM die Möglichkeit erhalten soll, Banken direkt zu rekaptalisieren.

Aus diesem Grund sollten diese Altlasten vor Übergang der Aufsichtskompetenz auf die EZB durch eine umfassende Bilanzüberprüfung zumindest der signifikanten Institute, besser na-

*... reicht aber für sich genommen nicht aus*

*Altlasten sind vor Übergang der Aufsichtskompetenzen zu ermitteln und gegebenenfalls national aufzufangen*



türlich aller Institute der teilnehmenden Mitgliedstaaten, identifiziert und dann beseitigt oder abgesichert werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass auch bei einer Materialisierung dieser Risiken nach Inkrafttreten des SSM die entsprechenden Konsequenzen bei dem Mitgliedstaat anfallen, unter dessen Aufsicht sie entstanden sind. Insoweit ist es zu begrüßen, dass die SSM-Verordnung eine solche Bilanzüberprüfung vorsieht. Derzeit wird die Herangehensweise hierzu ausgearbeitet. Aufgrund der hohen Komplexität und des großen Arbeitsaufwands bei Planung und Durchführung stellt dieses Vorhaben eine große Herausforderung für die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden dar. An der Bewertung sollten unparteiische Dritte (z. B. externe Wirtschaftsprüfer) maßgeblich mitwirken.

Neben der gemeinsamen Aufsicht und einem wirksamen Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus sollten in der mittleren Frist auch regulatorische Maßnahmen ergriffen werden, die verhindern, dass Banken übermäßige Risiken aus der Staatenfinanzierung übernehmen. Hierzu bedarf es einer risikoangemessenen Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen sowie Obergrenzen für die Kreditvergabe an Staaten. Auch so kann ein Beitrag geleistet werden, den in der Krise so verhängnisvollen Nexus zwischen Staatsfinanzen und Bankbilanzen zu lockern.

Auf längere Sicht ist besonders zu beachten, dass eine zunehmende Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken zwingend voraussetzt, bei der Integration der Finanz- und Wirtschaftspolitik substanziell voranzuschreiten und wirksame Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der europäischen Ebene zu etablieren; anderenfalls käme es zu einem Auseinanderklaffen von Haftung und Kontrolle mit bedenklichen Anreizwirkungen („moral hazard“).

*Vergemeinschaftung der Haftung sollte mit Ausbau fiskalischer und wirtschaftspolitischer Kontrollen auf europäischer Ebene einhergehen*

## Bewertung der institutionellen Struktur des SSM selbst

Blickt man auf die institutionelle Ausgestaltung des SSM, so enthält der Verordnungsentwurf viele zielführende Elemente. Insbesondere sind die vorgesehene Differenzierung zwischen signifikanten und weniger signifikanten Instituten und die daran anknüpfende Arbeitsteilung zwischen EZB und nationalen Aufsehern zu begrüßen. Zwar ist insbesondere die Schwelle von 30 Mrd € Aktiva für die Signifikanz aus deutscher Sicht eher niedrig bemessen. Es dürfte jedoch erkennbar schwierig gewesen sein, hier die Bedürfnisse großer und kleiner Mitgliedstaaten zu vereinbaren.

Unterstützung verdient auch, dass der Entwurf die Handlungsfähigkeit makroprudenzieller Politik auf nationaler Ebene belässt, da auch die makroökonomischen Kosten einer systemischen Krise auf nationaler Ebene anfallen. Der EZB wird aber das Recht eingeräumt, die nationale makroprudenzielle Politik zu verschärfen. Aufgrund der zunehmenden Vergemeinschaftung von Risiken in der Währungsunion erscheint die Möglichkeit einer makroprudenziellen Intervention durch eine europäische Institution sachgerecht.

Das Konzept der gemeinsamen Aufsichtsteams, das zwar nicht in der Verordnung selbst enthalten ist, sich in den Vorarbeiten für den Aufsichtsrahmen aber bereits herauskristallisiert hat, wird den oben skizzierten Anforderungen an eine effektive Arbeitsteilung grundsätzlich gerecht. Bei aufsichtlichen Entscheidungen für bedeutende Banken hat die EZB das letzte Wort. Durch die Einbindung in den Aufsichtsteams erhalten die nationalen Aufsichtsbehörden Informationen, um ihre Mitentscheidungsrechte in EZB-Rat und Supervisory Board wahrnehmen zu können. Die EZB muss wiederum über die Aufsicht der weniger bedeutenden Institute informiert werden, um ihrer Gesamtverantwortung gerecht werden zu können. Die klare Aufgabenteilung gemäß der SSM-Verordnung, nach der die aufsichtliche Entscheidungs-

*Im Entwurf angelegte Differenzierung nach Banken ist ebenso zu begrüßen wie ...*

*... Kompetenzverteilung bei makroprudenziellen Befugnissen*

*Gemischte Aufsichtsteams sind guter Kompromiss zwischen Vermeidung von Lücken und Doppelarbeit*

## Verknüpfung des SSM mit der makroprudenziellen Überwachung

Die makroprudenzielle Überwachung wird auf europäischer Ebene durch den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board: ESRB) wahrgenommen. Da sich die einzelnen nationalen Finanzsysteme in Europa weiterhin sehr unterschiedlich entwickeln, ist es jedoch wichtig, dass auch die nationalen Behörden auf eine Bedrohung der Stabilität ihres jeweiligen Finanzsystems über den Einsatz von geeigneten systemischen Instrumenten angemessen reagieren können. Die auf nationaler Ebene zuständigen makroprudenziellen Behörden oder Gremien empfehlen den Einsatz und die Dosierung der entsprechenden Instrumente. In Deutschland nimmt diese Aufgabe der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) wahr, in dem BaFin, Bundesbank und das Bundesministerium der Finanzen vertreten sind. Mit Einführung des SSM erhält auch die EZB einige makroprudenzielle Befugnisse für die Institute der am SSM teilnehmenden Länder. Die Aufgaben und Befugnisse des ESRB und der nationalen makroprudenziellen Behörden bleiben jedoch grundsätzlich in der bisherigen Form bestehen, insbesondere behalten die Letzteren die Möglichkeit, auf nationaler Ebene makroprudenzielle Instrumente wie beispielsweise Kapitalpuffer einzusetzen. Vielmehr kommt mit der EZB in ihrer systemischen Rolle ein weiterer Akteur im bestehenden institutionellen Rahmen hinzu, der – anders als ESRB und AFS – nicht nur über unverbindliche, sondern auch über verbindliche Instrumente verfügt. Allgemein lassen sich die Zuständigkeiten der einzelnen Akteure wie folgt skizzieren: Der ESRB ist für die makroprudenzielle Überwachung des gesamten Finanzsystems (z. B. für Banken, Versicherungen, Finanzmarktinfrastrukturen) in den Ländern der Europäi-

schen Union zuständig. Die EZB ist verantwortlich für die Aufsicht über die Bankensysteme in den Ländern, die am SSM teilnehmen. Ihr werden dabei auch einzelne makroprudenzielle Befugnisse übertragen, die in Artikel 5 der SSM-Verordnung geregelt sind. Die EZB kann demnach nationale makroprudenzielle Maßnahmen wie zum Beispiel Kapitalpuffer, die eine nationale Behörde für das Gebiet ihres Staates erlässt, im Rahmen der europäischen Bankenregulierungsvorschriften CRR/CRD IV verschärfen. Zu diesem Zweck müssen derartige nationale Maßnahmen der EZB vorab notifiziert werden. Den nationalen Behörden mit systemischem Mandat obliegt weiterhin die makroprudenzielle Überwachung in ihrem Land. Der Einsatz der Instrumente auf nationaler Ebene ist mit dem ESRB abzustimmen, wenn signifikante grenzüberschreitende Auswirkungen zu erwarten sind. Dies stellt einen wesentlichen Sicherungsmechanismus dar, um einem Missbrauch der nationalen Ermessensspielräume vorzubeugen. Zusätzlich ist eine Abstimmung zwischen EZB und nationaler makroprudenzieller Behörde (eines SSM-Landes) notwendig, wenn der Einsatz eines Instrumentes geplant ist, welches grundsätzlich von beiden Akteuren genutzt werden kann. In der Regel wird die Abstimmung der nationalen Behörde mit dem ESRB der Abstimmung mit der EZB zeitlich vorgelagert sein. Die Befugnisse der EZB bezüglich der Koordinierung des Einsatzes makroprudenzieller Instrumente lassen dabei das Mandat des ESRB unberührt.

kompetenz hier weitestgehend bei den nationalen Aufsichtsbehörden liegt, darf davon jedoch nicht berührt werden. Ein Einzelfallweisungsrecht der EZB gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden beispielsweise würde dem entgegenstehen. Jedenfalls ist sicherzustellen, dass die nationalen Aufseher ihre Expertise und ihre Kenntnis der jeweiligen Märkte und Institute, aber auch hinsichtlich nationaler und regionaler Entwicklungen der Wirtschaft oder einzelner Wirtschaftszweige und nicht zuletzt mit Blick auf die nationalen Rechtssysteme und die Verwaltungspraxis einbringen können.

*Art. 127 Abs. 6  
AEUV als Rechts-  
grundlage des  
SSM*

Die Staats- und Regierungschefs haben beschlossen, der EZB weitreichende bankaufsichtliche Funktionen auf Basis des Artikels 127 Absatz 6 AEUV zu übertragen.

*Geltendes  
Primärrecht  
erlaubt keine  
hinreichende  
Trennung von  
Bankenaufsicht  
und Geldpolitik  
auf Ebene der  
Entscheidungs-  
organe*

Hierbei ist eine effektive Trennung der geldpolitischen und bankaufsichtlichen Aufgaben ohne Änderung des primärrechtlich verankerten, institutionellen Rahmens der EZB nicht möglich. Eine Trennung soll zwar durch Maßnahmen wie die Einrichtung des Aufsichtsgremiums und der Schlichtungsstelle bewerkstelligt werden. Nach den geltenden Verträgen trägt der EZB-Rat jedoch grundsätzlich die Letztverantwortung für bankaufsichtliche Entscheidungen. Zu einer guten Governance trägt auch nicht bei, dass der EZB-Rat Entscheidungsvorlagen des Aufsichtsgremiums nur annehmen oder ablehnen, jedoch nicht selbst gestalten kann. Wenn der EZB-Rat seiner Verantwortung für aufsichtliche Entscheidungen gerecht werden soll, muss er die Maßnahmen auch entsprechend gestalten können. Auf Ebene der Entscheidungsorgane bleibt dann nur noch der organisatorische Grundsatz, dass der EZB-Rat bankaufsichtliche und geldpolitische Entscheidungen in separaten Sitzungen treffen soll (Art. 25 Abs. 4). Für eine Zielkonflikte vermeidende strikte Trennung reicht dies freilich nicht aus.

Schließlich lässt der geltende institutionelle Rahmen insbesondere im Hinblick auf die Letztverantwortung des EZB-Rats keine gleichrangige Teilnahme von Mitgliedstaaten außerhalb

des Euro-Währungsgebiets zu. Die SSM-Verordnung stattet sie zwar mit Stimmrecht im Aufsichtsgremium und in der Schlichtungsstelle aus, ein Stimmrecht im EZB-Rat als letztverantwortlichem Gremium ist aber primärrechtlich nicht zulässig. Die Anreize für einen freiwilligen Opt-In, die für eine breitere Teilnahme am SSM notwendig sind, werden hierdurch gemindert.

*Keine gleich-  
berechtigte Teil-  
nahme von  
Staaten außer-  
halb des Euro-  
Währungs-  
gebiets*

Als Konsequenz hieraus zeigt sich, dass für eine vollständige Europäisierung der Bankenaufsicht eine Änderung des Primärrechts sinnvoll wäre. Der gefundene Kompromiss eines SSM auf Grundlage von Artikel 127 Absatz 6 erlaubt einen zügigen Einstieg in eine Bankenaufsicht auf europäischer Ebene, indem er sich auf eine bereits vorhandene Rechtsgrundlage stützt. Diese Rechtsgrundlage ist aber mit einer Reihe von Nachteilen behaftet. Die Politik sollte es daher nicht bei dem SSM in der nun vereinbarten Form belassen, sondern zügig eine Änderung der europäischen Verträge in Angriff nehmen, die eine solide rechtliche Basis für eine europäische Bankenaufsicht schafft. Dies kann entweder durch Reform des institutionellen Rahmens der EZB oder durch primärrechtliche Verankerung einer separaten europäischen Bankenaufsichtsbehörde geschehen. In jedem Fall ist darauf zu achten, dass die Unabhängigkeit der Geldpolitik und damit die Preisniveaustabilität als vorrangiges Mandat der Notenbank nicht gefährdet wird.

*Jetziger  
Kompromiss  
guter Einstieg in  
die europäische  
Bankenaufsicht*

Bei einer Primärrechtsänderung sollte der Blick über den SSM hinaus auch auf den gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus gerichtet werden, der ein notwendiges Komplement zur gemeinsamen Aufsicht darstellt. Auch hier ist sehr fraglich, ob die derzeitigen Verträge eine hinreichend solide und institutionell widerspruchsfreie Rechtsgrundlage bereithalten. Die erforderlichen Anpassungen an den Verträgen sollten in Angriff genommen werden.

## Bewertung des Verhältnisses zwischen SSM und EBA

*Klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen EBA und SSM*

Grundsätzlich kann die EBA eine wichtige Klammerwirkung innerhalb der EU erfüllen, indem sie Koordinierungsarbeit zwischen den am SSM teilnehmenden („ins“) und nicht teilnehmenden („outs“) Mitgliedstaaten leistet. Zu konstatieren ist aber, dass der politische Kompromiss den Tätigkeitsschwerpunkt der EBA auch inhaltlich verschiebt. Während der Schwerpunkt bislang auf Regulierungsfragen – vor allem die Entwicklung bindender technischer Standards – lag, werden nun ihre Befugnisse hinsichtlich operativer Aufsichtstätigkeiten ausgeweitet. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die EZB für den Bereich des SSM faktisch eine Aufsichtskongruenz herstellen wird, sodass die Aufgabe der EBA insoweit ihren Schwerpunkt auf der Herstellung der Aufsichtskongruenz zwischen den am SSM teilnehmenden und den übrigen EU-Mitgliedstaaten haben wird. Zur Vermeidung von unnötiger Doppelarbeit und Friktionen zwischen zwei unterschiedlichen Behörden auf der europäischen Ebene sollte hier eine klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen EZB und EBA angestrebt werden.

*Verbindliche Entscheidungsbefugnisse der EBA gegenüber der EZB erhöhen Gefahr einer Kompetenzverschränkung*

Die vorgesehenen Änderungen an der EBA-Verordnung schließen die Gefahr einer Kompetenzverschränkung zwischen EBA und EZB nicht aus. Bereits jetzt besitzt die EBA in bestimmten Fällen<sup>13</sup> die Befugnis, verbindliche Weisungen gegenüber den zuständigen Behörden zu erteilen. Bei Nichtbeachtung ihrer Entscheidung kann sie die vorzunehmende Maßnahme unmittelbar, gleichsam an der nationalen Aufsichtsbehörde vorbei, gegenüber dem jeweiligen Kreditinstitut anordnen. Während der ursprüngliche Kommissionsentwurf vom September 2012 vorsah, diese EBA-Befugnisse gegenüber der EZB als zuständiger Aufsichtsbehörde auf ein bloßes „comply or explain“ zu reduzieren, verbleibt es nach dem mittlerweile gefundenen Kompromiss auch gegenüber der EZB bei verbindlichen EBA-Befugnissen. Dieser Ansatz vermeidet eine Ungleichbehandlung der

EZB mit den nationalen Aufsichtsbehörden, insbesondere auch der nicht teilnehmenden Staaten, darf aber nicht zur Einmischung der EBA in die Arbeit der EZB auf dem Gebiet des operativen Alltagsgeschäfts führen.

Die neu eingeführte doppelte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat der Aufseher kann möglicherweise Entscheidungsprozesse in der EBA verkomplizieren oder verzögern und eine verstärkte Blockbildung zwischen „ins“ und „outs“ fördern. Da die Anzahl, die Bevölkerung und das ökonomische Gewicht der nicht teilnehmenden Staaten geringer sind als die der Teilnehmer, werden die „outs“ zudem prozedural privilegiert. Es ist zweifelhaft, ob diese Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Kategorien von Mitgliedstaaten mit grundlegenden demokratischen Prinzipien vereinbar ist. Sie setzt zudem Anreize zu einem Fernbleiben vom SSM, die dem erklärten politischen Ziel, eine möglichst breite Basis an teilnehmenden Staaten zu erzielen, zuwiderlaufen. Vor diesem Hintergrund dürfte die doppelte Mehrheit am ehesten als politisches Zugeständnis an einzelne Mitgliedstaaten zu erklären sein, um die zur Verabschiedung der SSM-Verordnung erforderliche Einstimmigkeit im Rat zu erreichen.

*Doppelte Mehrheit in EBA stellt politischen Kompromiss ohne sachliche Rechtfertigung dar*

## Weiterer Handlungsbedarf und Zeitplan bis zur Aufnahme der Tätigkeit durch den SSM

12 Monate nach Inkrafttreten der SSM-Verordnung übernimmt die EZB ihre neuen Aufgaben im SSM; zu erwarten ist daher – vorbehaltlich der noch ausstehenden Beschlussfassung über die Verordnung – eine Übernahme der Befugnisse durch die EZB im Herbst 2014. Der Termin kann aber, je nach Fortschrittsgrad der Vorbe-

<sup>13</sup> Dies sind die Überwachung der Einhaltung von Unionsrecht durch die zuständigen Aufsichtsbehörden (Art. 17 EBA-Verordnung), das Krisenmanagement (Art. 18 EBA-Verordnung) und die verbindliche Streitschlichtung im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen mehreren zuständigen Aufsichtsbehörden (Art. 19 EBA-Verordnung).

reitungsarbeiten und auf Antrag der EZB, verschoben werden.

*Inkrafttreten der Verordnung für Sommer 2013 zu erwarten*

Das Inkrafttreten der Verordnung als Beginn dieser Übergangsfrist folgt der im Europarecht üblichen Praxis. Demgemäß muss das Paket von den zuständigen Organen (im Fall der SSM-Verordnung nur der Rat, im Fall der EBA-Verordnung zusätzlich auch das Europäische Parlament) förmlich beschlossen werden. Sodann folgen die Publikation im Amtsblatt und fünf Tage später dann das Inkrafttreten. Diese förmliche Beschlussfassung ist noch nicht erfolgt, allerdings gibt die Terminierung der Schlussabstimmungen im Europäischen Parlament auf den 10. September 2013 einen Anhaltspunkt darüber, wann sie zu erwarten sein dürfte.

*Begrenzte EZB-Kompetenzen bereits während der Übergangsphase*

Bereits in der Übergangsphase kann die EZB auf eine einstimmige Bitte des ESM hin die Aufsicht über einzelne Banken übernehmen. Hierdurch sollen – wenn erforderlich – auch kurzfristig direkte Rekapitalisierungen durch den ESM ermöglicht werden. Diesbezüglich hat die Eurogruppe im Juni 2013 beschlossen, dass eine direkte Rekapitalisierung von Banken durch eine Tochtergesellschaft des ESM möglich sein soll, sobald Konsens über die BRRD und die neue Einlagensicherungsrichtlinie besteht, wobei die Anteilseigner und Gläubiger in angemessener Form zur Tragung der Lasten heranzuziehen sind. Davon abgesehen kann die EZB auch grundsätzlich bei einzelnen Instituten bereits aufsichtlich tätig werden, zum Beispiel durch Anforderung von Informationen, ohne jedoch Entscheidungen treffen zu dürfen. Daneben muss die EZB in dieser Zeit die organisatorischen Grundlagen für ihre aufsichtliche Tätigkeit schaffen. Dies reicht von der Institutionalisierung der SSM-Gremien wie Supervisory Board und Schlichtungsstelle bis hin zur Rekrutierung von Personal und zum Aufbau der IT- und Meldesysteme. In dieser Zeit soll auch die bereits beschriebene Bilanzbewertung stattfinden.

Zahlreiche Fragen zu der Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen EZB und nationalen

Aufsehern bleiben in der SSM-Verordnung offen. Von Bedeutung ist insoweit daher das von Artikel 6 Absatz 7 vorgesehene Rahmenwerk (Aufsichtsrahmen), in dem die EZB die Details der Methodologie für die Abgrenzung der signifikanten und weniger signifikanten Banken und die konkrete Zusammenarbeit zwischen EZB und nationalen Aufsehern regelt. In diesem Rahmenwerk werden beispielsweise die Methoden zur Abgrenzung der signifikanten Institute, die grundsätzliche Aufbau- und Ablauforganisation sowie Entscheidungsmechanismen im SSM näher erläutert und verbindlich niedergeschrieben. Damit stellt es das zentrale Dokument zur Zusammenarbeit im SSM dar. Es ist binnen sechs Monaten ab Inkrafttreten der Verordnung zu veröffentlichen.

*Rahmenwerk regelt Details der Abgrenzung und der Zusammenarbeit*

Neben diesen internen Vorbereitungsarbeiten ist auch der breitere Kontext, in dem der SSM agiert, weiterzuentwickeln: Die Bankenaufsicht kann nur die Einhaltung derjenigen Regeln gewährleisten, die von der Bankenregulierung vorgegeben werden. Das „single rulebook“, also ein Kompendium an materieller Bankenregulierung auf europäischer Ebene, sollte weiter vorangetrieben werden, um Rechtsbereiche zu harmonisieren. Das bereits angesprochene CRR-/CRD IV-Paket ist hierfür das prominenteste Beispiel. Das „single rulebook“ greift jedoch weit darüber hinaus und umfasst auch delegierte Rechtsakte, etwa die durch die EBA entwickelten bindenden technischen Standards.<sup>14)</sup>

*SSM bedingt harmonisiertes materielles Bankenregulierungsrecht („single rulebook“)*

Darüber hinaus stellt der SSM nur eine von mehreren Komponenten des Gesamtprojekts Bankenunion dar; die übrigen Komponenten sind zügig in Angriff zu nehmen, um ein dauerhaftes Auseinanderfallen von Kontrolle und Haftung zu vermeiden: Die Verantwortung für die Abwicklung einer in Schieflage geratenen Bank sollte grundsätzlich auf derselben Ebene liegen wie die Kontrolle über aufsichtliches Handeln. Es ist daher zu unterstützen, dass die

*Arbeiten an BRRD kurz vor Abschluss, an SRM kurz vor Beginn*

<sup>14</sup> Siehe zu diesem Themenkomplex u. a.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, September 2011, S. 94 ff.



bislang national geregelten Bankenabwicklungsregime in Kürze durch die BRRD harmonisiert werden, obgleich die Übergangsfristen bis zum Inkrafttreten der harmonisierten Abwicklungsinstrumente eher lang bemessen sind.<sup>15</sup> Die EU-Kommission hat darüber hinaus am 10. Juli 2013 einen Entwurf für eine Verordnung zur Errichtung eines einheitlichen institutionellen Abwicklungsmechanismus (SRM) mit einem europäischen Bankenabwicklungsfonds vorgelegt. Hieran wird sich nun das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene, zunächst in Form von Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen und dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments, anschließen.

*DGS ist derzeit kein vorrangig zu behandelndes Thema*

Als zusätzliche Komponente einer Bankenunion wird darüber hinaus gelegentlich ein einheitliches europäisches Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Scheme: DGS) gefordert. Zwar müssen Einlagen effektiv geschützt werden, doch um die Währungsunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu stabilisieren, ist eine europäische Einlagensicherung weder zielführend noch erforderlich. Die Einlagensicherungssysteme der EU-Mitgliedstaaten sind bereits seit Langem durch Rechtsakte<sup>16</sup> harmonisiert, die einen angemessenen Kompromiss zwischen der Sicherstellung eines gebotenen Mindeststandards einerseits und der Berücksichtigung der Besonderheiten nationaler Bankensysteme andererseits darstellen; diesbezüglich sind derzeit Änderungen an der Einlagensicherungsrichtlinie in Arbeit, die erstmals auch die Regeln über die Finanzierung der Sicherungsfonds auf eine gemeinsame Grundlage stellen. Eine über die Harmonisierung des Rechts der Einlagensicherung hinausgehende

Europäisierung, etwa durch Einführung eines gemeinsamen DGS-Fonds, hätte demgegenüber einen redistributiven Charakter, was substantielle finanz- und wirtschaftspolitische Eingriffs- und Kontrollrechte der europäischen Ebene („Fiskalunion“) und einen entsprechenden Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten voraussetzt. Ob der politische Wille hierzu derzeit vorhanden ist, ist fraglich. Die Themenbereiche Aufsicht und Abwicklung sollten daher bis auf Weiteres gegenüber der europäischen Einlagensicherung prioritär behandelt werden, wenn auch das Ziel einer Verbesserung der Einlagensicherungsrichtlinie weiter verfolgt werden sollte. Richtig umgesetzt, können SSM und SRM zu einer Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen und damit die Wahrscheinlichkeit eines Entschädigungsfalles für Einleger verringern.

Bei aller gebotenen Eile in der Errichtung und Umsetzung der Bankenunion und bei aller Notwendigkeit eines schlagkräftigen SSM ist es wichtig, keine übertriebenen oder unrealistischen Erwartungen an das Projekt zu stellen. Die Versäumnisse beziehungsweise Fehlentwicklungen der Vergangenheit, die für die gegenwärtige Krise verantwortlich sind, kann auch eine Bankenunion nicht rückgängig machen. Sie kann indes ein wertvolles Instrument sein, um die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Finanzkrisen zu reduzieren und die Widerstandsfähigkeit des europäischen Finanzmarktes gegen Schocks zu erhöhen.

*An Bankenunion sollten keine überzogenen Erwartungen gestellt werden*

<sup>15</sup> Die im Juni 2013 erzielte allgemeine Ausrichtung des Rates sieht für das Bail-In-Instrument eine Übergangsfrist von vier Jahren vor.

<sup>16</sup> Zu nennen ist insoweit die Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994.