

Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum „Europäischen System der Finanzaufsicht“ auf Basis des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ – BT-Drucksache 18/7539

Der vorliegende Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit dem Titel „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln (BT-Drucksache 18/7539) regt an, die Rolle der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) neu zu bewerten sowie die europäische Aufsichtsstruktur einer Evaluation zu unterziehen. Letzteres ist gegenwärtig durch die von der Kommission durchgeführte öffentliche Konsultation zu den Maßnahmen der Europäischen Aufsichtsbehörden („*Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities*“) angestoßen worden. Viele der in der Bundestag-Drucksache angesprochenen Themen finden sich auch in dem Fragebogen der Kommission zu der öffentlichen Konsultation zu den Maßnahmen der Europäischen Aufsichtsbehörden wieder. Die Evaluation und Weiterentwicklung des europäischen Systems der Finanzaufsicht ist auch ein wichtiges Anliegen der Deutschen Bundesbank. Daher hat sie sich gemeinsam mit der BaFin an der Konsultation beteiligt und eine Stellungnahme zu den von der Kommission aufgeworfenen Fragen übermittelt.

Die Arbeit der drei seit 2011 bestehenden europäischen Aufsichtsbehörden (im Folgenden: die Aufsichtsbehörden EBA, ESMA, EIOPA) sowie deren gegenwärtige Struktur sind aus Sicht der Bundesbank grundsätzlich als positiv zu bewerten. Alle drei Behörden haben in den letzten Jahren durch die Formulierung von Technischen Standards und Leitlinien sowie deren Überprüfung in der jeweiligen nationalen Anwendung bzw. Implementierung mehrheitlich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarkts und auf die Qualität der Aufsicht eingewirkt. Ihre Arbeiten sind ein wesentlicher Baustein zur Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtskultur in der Europäischen Union. Dabei hat sich gezeigt, dass die den Aufsichtsbehörden übertragenen Befugnisse und Instrumentarien im Wesentlichen ausreichend sind. Die Notwendigkeit für eine große Strukturreform wird daher nicht gesehen. Vielmehr sollten bestehende Aufgaben und Befugnisse zunächst einmal voll ausgeschöpft werden, bevor neue geschaffen werden. Da es in der Vergangenheit vereinzelt zu Auslegungskonflikten hinsichtlich der Reichweite des Mandats der Aufsichtsbehörden bezüglich des Erlasses von Leitlinien und Empfehlungen gekommen ist, was vor allem auf die irreführende Formulierung von Artikel 16 der ESA-Verordnungen¹ zurückzuführen ist, wäre eine Anpassung dieses Artikels begrüßenswert. Klarheit könnte die Aufnahme eines Zustimmungsvorbehalts für den Rat der Aufseher der jeweiligen europäischen Aufsichtsbehörde schaffen. Der Rat der Aufseher der jeweiligen Aufsichtsbehörde sollte der Erarbeitung von Leitlinien und Empfehlungen vor Beginn der Arbeiten an den jeweiligen

¹ Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde); Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung); Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde).

Leitlinien und Empfehlungen mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Die Deutsche Bundesbank würde eine Stärkung der Kompetenzen der europäischen Aufsichtsbehörden bei Äquivalenzentscheidungen willkommen heißen. Anstatt einer freiwilligen Einbindung in die Vorbereitung einer derartigen Entscheidung sollte die Beteiligung der europäischen Aufsichtsbehörden zukünftig zwingend vorgesehen sein. Zudem sollte nach einer positiven Äquivalenzentscheidung ein Monitoring erfolgen, das aufgrund der Sachnähe der europäischen Aufsichtsbehörden durch diese effizient und zeitgerecht erfolgen könnte.

Auch im Hinblick auf die gegenwärtige Governance-Struktur der europäischen Aufsichtsbehörden sieht die Deutsche Bundesbank keinen grundsätzlichen Reformbedarf. Zwar machen die Größe des jeweiligen Rats der Aufseher (Board of Supervisors) der europäischen Aufsichtsbehörden und die Heterogenität der vertretenen nationalen Aufsichtsbehörden die Entscheidungsfindung nicht immer einfach. Die nationalen Aufseher wurden bewusst als Entscheidungsorgan und somit treibende Kraft in den europäischen Aufsichtsbehörden vorgesehen und dies sollte auch unbedingt so beibehalten werden. Daher steht die Deutsche Bundesbank der Einführung von Vollzeitmitgliedern in dem jeweiligen Rat der Aufseher (Board of Supervisors) der europäischen Aufsichtsbehörden und Verwaltungsräten äußerst zurückhaltend gegenüber. Dies würde zu einer Abkoppelung und Verselbständigung der EU-Aufsichtsbehörden von den nationalen Aufsichtsbehörden führen, die nicht gewünscht ist. Um Mitgliedstaaten mit bedeutenden Kapitalmärkten bei wichtigen Entscheidungen in den Gremien der EU-Aufsichtsbehörden zu stärken, wäre eine Ausweitung von Entscheidungsmöglichkeiten nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit entsprechend dem Vertrag nach Lissabon durchaus sinnvoll. Daneben sollte das in Artikel 44 der EBA-Verordnung vorgesehene Prinzip der doppelten Mehrheit – insbesondere mit Blick auf den Brexit – auf den Prüfstand gestellt werden.

Hinsichtlich der gegenwärtig stattfindenden Diskussion der zukünftigen Architektur der europäischen Aufsichtsbehörden begrüßt die Deutsche Bundesbank eine mögliche Stärkung dieser durch Hebung von vorhandenen Synergien. Auch die Verlagerung der EBA an den Standort Frankfurt am Main könnte hier einen Beitrag leisten. Im Falle einer potenziellen Zusammenlegung mit EIOPA sollte dies unter der Bedingung geschehen, dass eine organisatorische Trennung der Bereiche Bankenaufsicht und Versicherungsaufsicht/betriebliche Altersvorsorge garantiert und eine praktikable Organisation gefunden wird. Zudem sollte die Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen – also Zentralverwahrer und zentrale Gegenparteien – weiterhin in nationaler Zuständigkeit verbleiben, da im Abwicklungsfall in letzter Instanz der nationale Steuerzahler belastet werden könnte und ein Auseinanderlaufen von Kontrolle und Haftung vermieden werden sollte.

Die gegenwärtige Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden in Form einer Mischfinanzierung hat sich bewährt und bedarf keiner Änderung. Insbesondere ist der Vorschlag, die Finanzierung der Aufsichtsbehörden (teilweise oder vollständig) auf die Industrie umzuwälzen, kritisch zu sehen. Nachteile einer solchen Industriefinanzierung sieht die Deutsche Bundesbank insbesondere in der zusätzlichen Belastung der Industrie, die in der Folge zu einer Verteuerung der Dienstleistungen führen kann. Soweit in der Bundestag-Drucksache 18/7539 mögliche Interessenkonflikte der EZB, die sich aus der doppelten Zuständigkeit für Geldpolitik einerseits und Aufsicht über CRR Institute andererseits ergeben, angesprochen werden, setzt sich die Deutsche Bundesbank von Beginn an dafür ein, mittelfristig eine Lösung zu finden, um die strukturelle Trennung der beiden Gebiete zu

gewährleisten. Zu den Zuständigkeiten von EZB und nationalen Aufsichtsbehörden bei der Beaufsichtigung von weniger bedeutenden Instituten sind Ausführungen in einem jüngst ergangenen Urteil des EuG² von Bedeutung. Demnach ist der EZB vom Rat im Hinblick auf die in Artikel 4 der SSM-Verordnung³ genannten Aufgaben eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen worden, welche auch weniger bedeutende Institute umfasst. Bezüglich der weniger bedeutenden Institute gestattet jedoch Artikel 6 der SSM-Verordnung, dass die nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des SSM unter Aufsicht der EZB diese Zuständigkeit bei den weniger bedeutenden Unternehmen hinsichtlich der in Artikel 4 Absatz 1 (lit) b und (lit) d-i der SSM-Verordnung genannten Aufgaben ausüben. Da es sich in diesem Bereich um eine ausschließliche Zuständigkeit der EZB handelt, findet der Subsidiaritätsgrundsatz keine Anwendung.

² EuG, Urt. V. 16.5.2017, T-122/15 (Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank /EZB)

³ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.