

Dr. Thomas Dietz
Professor an der Fachhochschule der Deutschen Bundesbank
Königstr. 14
53113 Bonn

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2010/78/EU vom 24. November 2010 im Hinblick auf die Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems“ – Drucksache 17/6255.¹

¹ Die nachfolgende Stellungnahme enthält persönliche Einschätzungen des Autors. Diese müssen nicht unbedingt mit denen der Deutschen Bundesbank übereinstimmen. Diese wurde mit separatem Schreiben als Gutachter benannt und hat eine eigene Stellungnahme als Institution abgegeben.

Zusammenfassung:

Der Gesetzgebungsvorschlag in Drucksache 17/6255 stellt eine konsistente Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben aus der Omnibus-Richtlinie I (2010/78/EU) dar. Die im Gesetzgebungsvorschlag vorgesehenen Neuerungen hinsichtlich des Informationsaustausches zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und den neuen Gremien der mikroprudenziellen und makroprudenziellen europäischen Finanzmarktaufsicht sowie hinsichtlich der Stärkung der Kompetenzen der drei Europäischen Aufsichtsbehörden versuchen, die Lücke zwischen immer stärker integrierten europäischen Finanzmärkten und einer effizienten Beaufsichtigung derselben (im Normal- wie im Krisenfall) zu verringern und gleichzeitig die Effizienz des Binnenmarktes zu erhöhen.

Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn dies unzweifelhaft zu Lasten des Gestaltungsspielraums nationaler Aufsichtsbehörden geht. Jedoch werden künftig vermutlich noch weitergehende Integrationsschritte notwendig sein, um hier tatsächlich „Waffengleichheit“ mit der Industrie erreichen zu können. Die Weiterentwicklung zu dann wahrhaft – und nicht nur dem Namen nach – Europäischen Aufsichtsbehörden (im Bankenbereich wäre dies z.B. die primäre Zuständigkeit der EBA für die Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Gruppen) wird allerdings nur dann wirklich effizient (und demokratisch legitimiert) gelingen, wenn zuvor die Grundfrage des gemeinsamen „burden sharing“, also die (möglichst gerechte) Aufteilung von grenzüberschreitenden Krisenkosten, gelöst wird.

Detaillierte Stellungnahme

1. Generelle Ausführungen zur Einordnung des Gesetzgebungsvorschlags in den Gesamtkontext

Der Gesetzgebungsvorschlag in Drucksache 17/6255 beinhaltet die Vorschläge der Bundesregierung zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben aus der sogenannten „Omnibus-Richtlinie I“ zur Errichtung eines europäischen Finanzaufsichtssystems (2010/78/EU). In dieser Richtlinie – und ergänzend hierzu in den Verordnungen zur Errichtung der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (ESMA, EIOPA und EBA) und des Europäischen Rats für Systemrisiken (ESRB) - finden sich Neuerungen hinsichtlich des Informationsaustausches zwischen diesen Gremien und den nationalen Aufsichtsbehörden sowie hinsichtlich der Stärkung der Kompetenzen der drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs). ESRB und ESAs bilden zusammen mit den nationalen Aufsichtsbehörden das sogenannte Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS; siehe auch Schaubild 4)).

Die mit der Omnibus-Richtlinie I jeweils geänderten EU-Richtlinien (z.B. die Banken- und Kapitaladäquanzrichtlinie, die meist zusammengefasst als Capital Requirements Directive (CRD) bezeichnet werden) und die in den ESA-Verordnungen aufgeführten neuen Kompetenzen der jeweiligen europäischen Aufsichtsbehörden sind ein konsequenter Schritt auf dem mit dem Financial Services Action Plan 1999 begonnenen Weg zur Stärkung der Kooperation der Finanzaufsichtsbehörden in der EU und zu einer verbesserten Konvergenz in der Anwendung des europäischen Finanzmarktaufsichtsrechts. Beides soll dazu dienen, die Kluft zwischen immer stärker integrierten europäischen Finanzmärkten und einer effizienten Beaufsichtigung derselben (im Normal- wie im Krisenfall) weiter zu verringern. Dies ist aus (mindestens) zwei Gründen vorteilhaft:

- a) **über eine stärkere Konvergenz der Implementierung und Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung werden die Vorteile des gemeinsamen Binnenmarkts besser genutzt und Wettbewerbsverzerrungen verringert**
- b) **über eine stärkere Kooperation der Aufsichtsbehörden können die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Finanzkrise gesenkt und die Eintrittswahrscheinlichkeit solch einer Krise verringert werden.**

Zu a)

Der Abbau bestehender Hemmnisse für das Erbringen grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen ist eine der Grundvoraussetzungen für die (weitere) Integration der europäischen Finanzmärkte. Eine solche Integration ist theoretisch aus mehreren Gründen zu begrüßen:

- Durch „Massenproduktion“ von Finanzdienstleistungen können Durchschnittskosten über „economies of scale“ (Skaleneffekte) gesenkt und die Finanzdienstleistungen damit im Sinne der Verbraucher billiger angeboten werden (Erhöhung der Markteffizienz in der EU)
- Direktinvestitionen in den Banken-, Versicherungs- oder in sonstige Industriesektoren anderer EU-Staaten oder der Kauf von Finanztiteln ausländischer Unternehmen (inkl. Banken) oder Staaten helfen, Konzentrationsrisiken auf der Aktivseite der Bilanz einer Bank oder einer Versicherung abzumildern (mögliche Verringerung des Gesamtrisikos durch den Kauf z.B. nicht nur belgischer sondern auch französischer, deutscher und anderer Bank-, Industrie- oder Staatstitel (Stichwort Risikodiversifizierung))²

² Vgl. CEPR (2011), S. 5.

- In weniger entwickelten Bankenmärkten können Zweigstellen (landläufig auch als Tochtergesellschaften bezeichnet) und Zweigniederlassungen von Banken aus höher entwickelten Bankenmärkten über die Attraktivität hochwertiger Risikomanagementsysteme für die An- und Einleger zur (schnelleren) Hebung der Risikomanagementstandards der dortigen heimischen Banken und damit zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit von Bankinsolvenzen beitragen (=> Beitrag zur Erhöhung der dortigen Finanzstabilität).³

Tatsächlich ist in den vergangenen Jahren eine verstärkte Finanzmarktintegration innerhalb der EU zu beobachten gewesen, wie etwa unlängst erschienene Studien des Centre for economic policy research (CEPR) oder der Deutsche Bank Research auf der Grundlage von Daten der EZB belegen⁴. Ganz besonders trifft dies auf die Finanzmärkte Osteuropas zu. In Schaubild 1 bis 3 finden sich - stellvertretend für verschiedene Indikatoren zur Messung der Finanzmarktintegration - genauere Informationen hierzu.

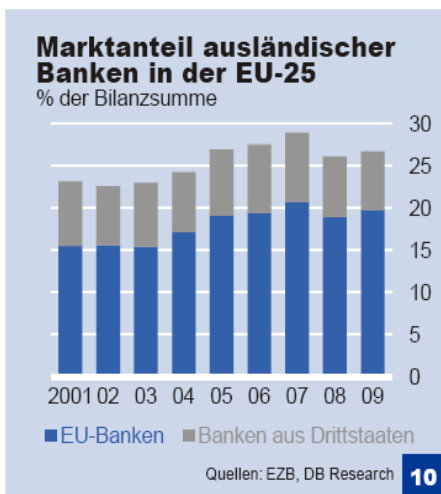


Schaubild 1:
Entwicklung Marktanteil ausländischer Banken

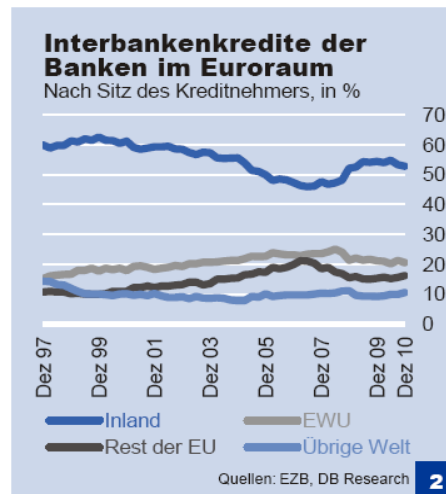


Schaubild 2:
Entwicklung Interbankenkredite

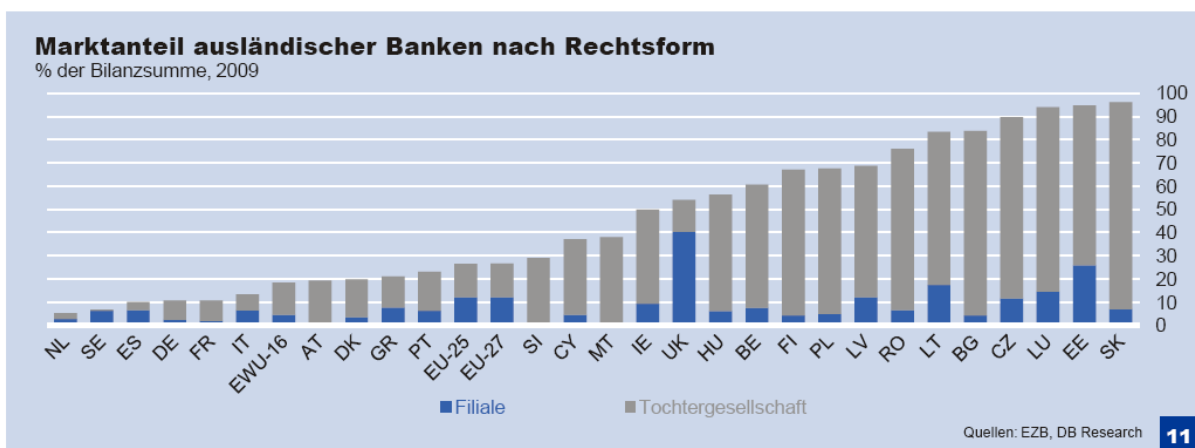


Schaubild 3: Marktanteil ausländischer Banken nach Rechtsform

Quelle: jeweils Deutsche Bank Research (2011), S. 3-6.

³ Vgl. ebenda.

⁴ Deutsche Bank Research (2011), CEPR (2011) sowie ECB (2010).

Allerdings sind auch mit der Umsetzung des FSAP (und damit auch z.B. mit der CRD II in der momentanen Ausgestaltung) noch längst nicht alle rechtlichen und/oder faktischen Hindernisse für das Erbringen grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen beseitigt worden. Hierzu gehört immer noch die unterschiedliche Umsetzung (z.B. über nationale Wahlrechte in der Banken- und Kapitaladäquanzrichtlinie) bzw. Anwendung der europäischen Finanzmarktgesetzgebung (etwa über unterschiedliche Berichtsfrequenzen oder –formate zur Solvenz- oder Liquiditätslage der Kreditinstitute). In beiden Fällen kann das Potential der Economies of scale nicht vollständig genutzt werden.

Zu b)

Die Integration von Finanzmärkten birgt theoretisch wie praktisch auch bedeutende Nachteile⁵:

- Ab einem bestimmten Punkt bietet eine weitere regionale Diversifizierung der Aktivseite einer Bank- bzw. Versicherungsbilanz eine im Verhältnis nur noch geringe weitere Reduktion des Gesamtrisikos (=> abnehmender Nutzen einer Finanzmarktintegration)
- Ausländisches Kapital kann unter sonst gleichen Bedingungen flüchtiger sein als Inländisches und so besonders in Krisenzeiten sehr schnell abfließen (was die Krise typischerweise sehr schnell verstärkt)
- Mit zunehmender Integration steigt die Wahrscheinlichkeit einer gegenseitigen Ansteckung in Krisenzeiten (=> zunehmende Kosten einer Finanzmarktintegration), z.B. durch
 - o Gegenseitige Kreditforderungen
 - o Gegenseitige Beteiligungen
 - o Übernahme von Kreditrisikoabsicherungsgeschäften (Credit Default Swaps – CDS)
 - o Abwärtsspiralen auf den Märkten durch krisenbedingte Notverkäufe („Fire sales“)
 - o Liquiditätseingpässe durch Vertrauensverluste auf den Refinanzierungsmärkten
 - o Feed-back-Effekte auf und über die realwirtschaftliche Seite (z.B. „Kreditklemme“)

Ein gutes Beispiel hierfür ist die von den USA ihren Ausgang nehmende weltweite Finanz- und Bankenkrise der letzten vier Jahre. Durch das Platzen der US-amerikanischen Immobilienpreisblase Anfang 2007 kam es zu zunächst zu einem Wertverlust von Verbriefungsstrukturen (Asset-backed-securities (ABS)), deren Zahlungsströme durch Zins- und Tilgungszahlungen aus amerikanischen Hypothekarkrediten gespeist werden sollten. Der sich daran anschließende Vertrauensverlust in jegliche Art von Verbriefungsstrukturen führte zunächst zu kurzfristigen Refinanzierungsproblemen bei Banken, die sich entweder selbst über die laufende Ausgabe von auf dem Geldmarkt gehandelten Asset-Backed-Commercial-Papers (ABCP) refinanzierten oder Zweckgesellschaften entsprechende Liquiditätsfazilitäten gegeben hatten, also Unterstützungszusagen für Überbrückungskredite, falls die ABCP auf dem Markt keine sonstigen Abnehmer finden sollten (IKB, SachsenLB).

Verbunden damit war aber auch ein immenser Wertverlust der ABS-Papiere, der zunächst denjenigen Banken Probleme bereitete, die solche Titel als Investoren auf der Bilanz hielten (z.B. deutsche Landesbanken), bald – über Notverkäufe anderer Wertpapiere – aber auch auf andere Finanztitel übergriff, und damit auch bei solchen Banken für Wertverluste sorgte, die ABS Titel überhaupt nicht in ihrem Vermögensbestand hatten. Durch eine Abwärtsspirale der Kurse auf den Bond- und Aktienmärkten wurde die Liquiditätskrise so zu einer Finanz- und schließlich zu einer Bankenkrise, an deren „Ende“ einige Finanzinstitute insolvent wurden (Lehmann), von anderen Finanzinstituten übernommen wurden (Sachsen LB) oder staatliche Unterstützung im Rahmen nationaler Rettungsprogramme erhielten (Commerzbank u.a.). Ein Beispiel für die sektorübergreifenden Konsequenzen dieser Krise stellt die amerikanische Versicherungsgruppe AIG dar, welche über den Verkauf von Credit Default

⁵ Vgl. hierzu CEPR (2011), S. 50-53.

Swaps eingegangenen Zahlungsverpflichtungen nachkommen musste und allein im vierten Quartal 2008 etwa 60 Milliarden US-Dollar Verlust verzeichnete⁶.

Da die Krise auch – und insbesondere – grenzüberschreitend tätige Bankengruppen betraf, waren in der Folge mehrere EU-Länder von den Folgen der Krise betroffen. Auf das zunächst von der Krise verschonteste Osteuropa etwa griff diese mit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers über, u.a. weil die westeuropäischen Muttergesellschaften anfangen, Liquidität und Kapital aus Osteuropa abzuziehen und damit ihre Zweigstellen (rechtlich selbständige Einheit einer Bankengruppe mit Sitz des Mutterunternehmens im Ausland) und Zweigniederlassungen (rechtlich unselbständige Einheit) nicht mehr über genug Fremdwährungskapazitäten verfügten, um in Fremdwährung ausbezahlte, insbesondere Hypothekarkredite, kurzfristig zu refinanzieren⁷.

Die Kooperation zwischen den EU-Ländern während der Krise wird in verschiedenen Berichten übereinstimmend als nicht zufriedenstellend beschrieben⁸, auf was im Übrigen auch Erwägungsgrund (1) der Omnibus-Richtlinie I hinweist. Statt einer Kooperationslösung mit entsprechendem Informationsaustausch und gemeinsamen Vorgehensweisen zur Stützung der Gruppe als Ganzes wurde mit der Forderung nach einer Erhöhung der Kapital- und Liquiditätsausstattung der Zweigstellen bzw. –niederlassungen durch den Hostsupervisor (Aufsichtsbehörde(n), in dessen Staatsgebiet die Zweigstelle oder Zweigniederlassung geographisch ihren Sitz hat) und dem Verbot einer genau solchen Übertragung von Mitteln der Mutter auf die Tochter durch den Homesupervisor (Aufsichtsbehörde, in dessen Staatsgebiet die Mutter ihren Sitz hat) zumeist ein sogenanntes „Ringfencing“ betrieben.

Ein außergewöhnliches Beispiel hierfür lieferte die britische Finanzaufsichtsbehörde FSA, indem sie zur Einfrierung von Mitteln einer Tochter der isländischen Kaupthing-Bank (KSF) britische Anti-Terror-Gesetze anwendete, was Kaupthing (und in der Folge auch den anderen isländischen Banken) den Zugang zu weiteren Mitteln über den Kapitalmarkt zusätzlich erschwerte und damit krisenverschärfend auch auf andere EU-Länder wirkte, in denen diese Banken mit hohen Einlagenzinsen Anleger zu ihren Zweigniederlassungen gelockt hatten (Deutschland, Niederlande)⁹.

Ähnlich einer spieltheoretischen „Gefangenendilemma“-Situation wurde damit diejenige Lösung präferiert, die augenscheinlich aus nationaler Sicht die geringsten Kosten verursacht hat. Durch eine „Kooperationslösung“ hätten diese Kosten jedoch vermutlich noch weiter gesenkt werden können.

Neben einem fehlenden Willen zur Einigung auf eine Kooperationslösung im Krisenmanagement (auf die weiter unten noch einzugehen sein wird) heben die oben genannten Berichte einen mangelnden Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden einerseits und der europäischen Zentralbank andererseits hervor. Die nationalen Aufsichtsbehörden wiederum verweisen auf zu diesem Zeitpunkt bestehende Vertraulichkeitsbestimmungen in ihrer nationalen Gesetzgebung, welche die Weitergabe bestimmter, das Institut betreffender Informationen nicht erlaubten.

⁶ Siehe zu Ausbruch und Verlauf der Krise stellvertretend Sachverständigenrat (2008), S. 117-164.

⁷ Siehe hierzu ausführlicher Dietz (2010).

⁸ Siehe stellvertretend hierfür den sogenannten de Larosière Bericht (The High Level Group (2009), S. 40-42) oder auch BCBS (2010).

⁹ Siehe hierzu ausführlicher Fridriksson (2010) und BCBS (2010), S. 18-20.

Die Omnibus-Richtlinie zielt vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Erfahrungen auf zwei Dinge ab:

- Eine Verbesserung der Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden im Normal- wie im Krisenfall durch eine Stärkung der Rolle der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)
- Einen erleichterten Zugang der ESAs sowie des ESRB (und damit der Europäischen wie der nationalen Zentralbanken) zu Daten der mikroprudenziellen Aufsichtsbehörden über einzelne Institutsgruppen

Die Omnibus-Richtlinie versucht damit, die Auswirkungen künftiger Krisen durch ein verbessertes Krisenmanagement abzumildern und ist deswegen grundsätzlich zu begrüßen. Aber auch die Krisenprävention soll durch den künftig möglichen Datenaustausch mit dem ESRB, dessen Aufgabe in der Entwicklung und Durchführung makroprudenzieller Politiken und damit der Förderung der Finanzstabilität liegt, verbessert werden (siehe auch Schaubild 4).

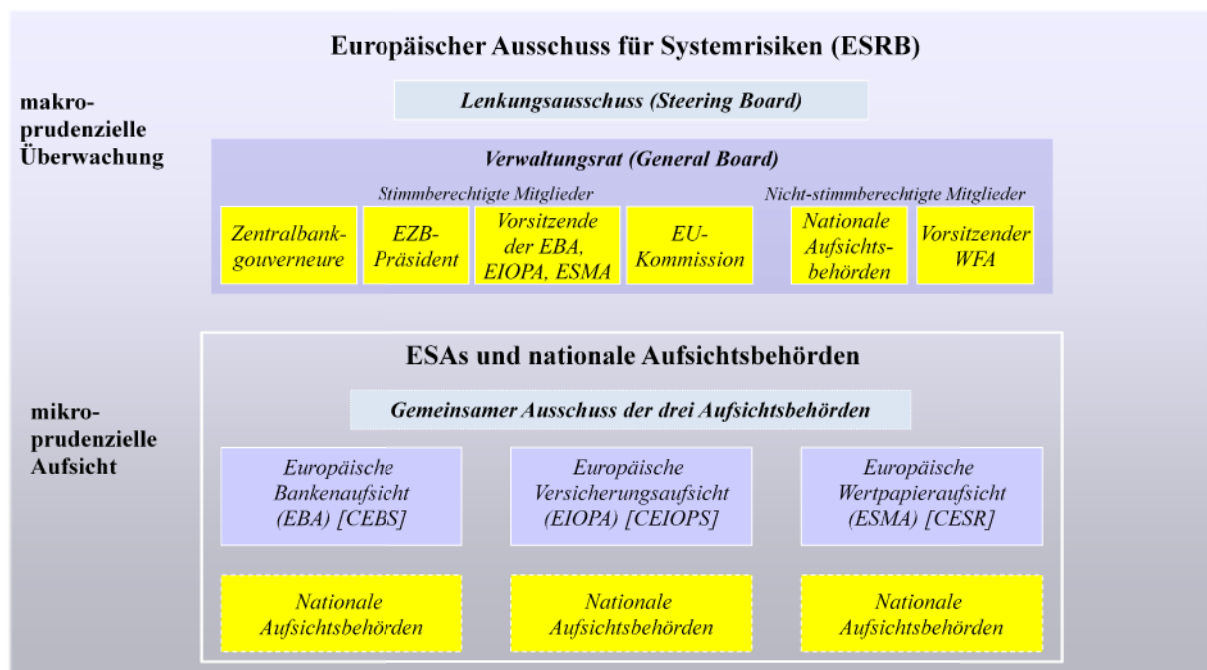


Schaubild 4: Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) (Quelle: Deutsche Bundesbank)

Des Weiteren soll durch flankierende Bestimmungen in den entsprechenden Verordnungen zur Errichtung der ESAs (1093/2010 für die EBA¹⁰, 1094/2010 für die EIOPA¹¹ und 1095/2010 für die ESMA¹²) und durch eine Änderung des Komitologieverfahrens die Einheitlichkeit der Anwendung europäischen Finanzmarktaufsichtsrechts gefördert werden, was grundsätzlich einer weiteren Integration der europäischen Finanzmärkte förderlich ist.

So kann beispielsweise die EBA technische Regulierungs- oder Durchführungsstandards entwerfen, die nach Annahme durch die Kommission bzw. nach Durchlaufen der Level-2-Ausschüsse des Lamfalussyverfahrens direkt national geltendes Recht werden (gegeben Rat oder Europaparlament machen im Laufe des Prozesses nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch). Darüber hinaus soll die EBA künftig in den Aufsichtskollegien eine führende Rolle übernehmen und bei grenzüberschreitenden An-

¹⁰ Amtsblatt L 331 der EU vom 15.12.2010, S. 12-47.

¹¹ Amtsblatt L 331 der EU vom 15.12.2010, S. 48-83.

¹² Amtsblatt L 331 der EU vom 15.12.2010, S. 84-119.

tragsverfahren von Banken- oder Versicherungsgruppen gemäß Artikel 19 der EBA-Verordnung de facto ein Letztentscheidungsrecht erhalten, um potentielle Streitigkeiten zwischen Heimat- und Gastlandaufsehern beilegen können. Gleiches gilt bei einer festgestellten Verletzung von Unionsrecht durch eine nationale Aufsichtsbehörde oder bei Maßnahmen im Krisenfall (Artikel 17 bzw. 18 EBA-Verordnung).

Den nächsten logischen Schritt in der Finanzmarktintegration könnte man nun in einer **regelmäßigen Aufsichtskompetenz der ESAs** (nur für grenzüberschreitend tätige Gruppen oder für alle Finanzintermediäre) sehen, bei der die regelmäßige Zuständigkeit für die Beaufsichtigung von der nationalen auf die europäische Ebene übergeht. Dies brächte

- a) **unter Binnenmarktgesichtspunkten weitere Vorteile (siehe untenstehendes Beispiel)**
- b) **unter Krisenaspekten Legitimationsprobleme, solange eine (EU-weit als fair empfundene) Aufteilung der Kosten künftiger Finanzkrisen zwischen den betroffenen EU-Ländern noch nicht gewährleistet ist.**

Zu a)

Als Beispiel für die Vorteilhaftigkeit einer Europäischen Aufsichtsbehörde mit regelmäßiger Aufsichtskompetenz seien beispielhaft folgende drei Ausgangskonstellationen aus dem Bereich der Bankenaufsicht gegeben:

In Fall 1 gelte innerhalb eines Mitgliedstaats der EU für jede Einheit einer Bank (egal ob mit Hauptsitz im Inland oder im Ausland) die gleichen Rechtsvorschriften, die auch kohärent von der Aufsichtsbehörde angewendet werden. Allerdings gelten in jedem EU-Mitgliedstaat jeweils andere Regeln. Dies hat zur Folge, dass es innerhalb des jeweiligen Staates zu keinerlei Wettbewerbsverzerrungen zwischen in- und ausländischen Banken kommt, economies of scale aber auf den jeweiligen Mitgliedstaat beschränkt sind (da in jedem Staat z.B. unterschiedliche Berichtsanforderungen, Managementanforderungen, etc. gelten). Zudem bestünde ein Anreiz zur Aufsichtsarbitrage, die Geschäftsaktivitäten einer grenzüberschreitend tätigen Gruppe also dort zu konzentrieren, wo die Aufsichtsanforderungen am geringsten sind.

In Fall 2 sollen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg in jedem EU-Mitgliedsland die Rechtsvorschriften (und Anwendungsstandards) derjenigen Aufsichtsbehörde gelten, in der die Mutter der Gruppe ihren rechtlichen Sitz hat. Dies hätte Wettbewerbsverzerrungen zwischen inländischen und ausländischen Banken in jedem Mitgliedstaat zur Folge, würde aber maximale Skaleneffekte für die betroffene Gruppe ermöglichen. Das Problem der Aufsichtsarbitrage bestünde auch hier.

In Fall 3 sei eine europäische Aufsichtsbehörde mit regelmäßiger Aufsichtskompetenz unter einem Rechtsrahmen errichtet, welcher nationale Wahlrechte nicht mehr zulässt. Diese Konstellation birgt unter Binnenmarktgesichtspunkten den größten Nutzen, da sowohl die economies of scale maximal zur Geltung kommen können als auch Wettbewerbsverzerrungen nicht mehr auftreten und der Anreiz für regulatory arbitrage nicht mehr besteht. Allerdings könnte man argumentieren, dass diese Vorteile nur für diejenigen Unternehmen zur Geltung kommen, die auch tatsächlich grenzüberschreitend tätig sind.

Umgekehrt hätten rein national agierende Finanzintermediäre dadurch einen Wettbewerbsnachteil, da sie entweder – unter level-playing-field-Aspekten - Regeln implementieren und anwenden müssen, die eigentlich auf die grenzüberschreitenden Gruppen abstellen, oder – im Falle der Zuständigkeit der zentralen Aufsichtsbehörde nur für grenzüberschreitende Gruppen - weil die komparativen Wettbewerbsvorteile der grenzüberschreitend agierenden Gruppen im nationalen Bankenmarkt zu ihren Lasten gehen (bessere Konditionen der Gruppe im Heimatmarkt im Vergleich zu beispielsweise Sparkassen und Genossenschaftsbanken). Zwar könnte man in einem solchen Fall den rein national

agierenden Unternehmen als Ausgleich durch im Verhältnis geringere Aufsichtsanforderungen entgegen kommen, würde damit aber zwangsläufig das Ziel eines „Level-playing-fields“ (gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln) aufgeben.

Die Grundzüge des in der Banken- und Kapitaladäquanzrichtlinie 2006 implementierten Aufsichtsrechts stellen bis Ende 2010 eine Mischung aus den oben beschriebenen Fällen 1 und 2 dar:

- Europäische Bankaufsichtsregeln in Form von EU-Richtlinien, die nationale Wahlrechte zulassen (z.B. kann ein EU-Mitgliedstaat für Hypothekendarlehen in Fremdwährung das für Hypothekendarlehen in inländischer Währung vorgesehene Standardrisikogewicht anwenden, er kann aber auch ein höheres Risikogewicht und damit eine höhere Eigenmittelunterlegung festlegen)
- Erleichterung der Erbringung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen durch Anerkennung der Zulassung durch den Heimatlandaufseher (sogenannter Europäischer Pass, mit dessen Hilfe eine Zweigniederlassung Finanzdienstleistungen auch im EU-Ausland erbringen kann, ohne in den jeweiligen Mitgliedstaaten nochmal separat ein Erlaubnisverfahren durchlaufen zu müssen)
- Eine Koordinierungsrolle des Homesupervisors in der Anwendung des Aufsichtsrechts mit Zuständigkeit für Zweigniederlassungen
- Ein Letztentscheidungsrecht des Homesupervisors bei Zweigstellen nur in bestimmten, genau definierten Teilbereichen der Richtlinien (z.B. Art. 129 Bankenrichtlinie)
- In allen anderen Fällen die Beaufsichtigung der Institute durch den zuständigen Hostsupervisor nach jeweiligem nationalen Recht
- Ein System von Aufsichtskollegien und ein zentrales Koordinierungsgremium auf europäischer Ebene (Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS)) mit der Festlegung rechtlich unverbindlicher Empfehlungen und Leitlinien für die nationalen Aufsichtsbehörden zur Erhöhung der Konvergenz bei der Anwendung des Aufsichtsrechts

Mit dem so beschriebenen System wurde also versucht, über Kooperationslösungen das Spannungsverhältnis zwischen Aufsichtsarbitrage und Wettbewerbsverzerrungen einerseits und Binnenmarktkompatibilität andererseits aufzulösen.

Die Bestimmungen der Omnibus-Richtlinie I und der ESA-Verordnungen verschieben die Machtbalance in der Aufsicht über europäische Finanzintermediäre und Märkte im Vergleich zum bisherigen System ein Stück weit von der nationalen auf die europäische Ebene (etwa durch bindende technische Regulierungs- und Durchführungsstandards oder der Einräumung begrenzter Letztentscheidungsrechte, die bislang beim Homesupervisor lagen) allerdings ohne wirklich eine regelmäßige Aufsichtskompetenz über grenzüberschreitend tätige Gruppen etwa bei der EBA oder der EIOPA zu etablieren. Für die Aufsicht über die Deutsche Bank wird nach wie vor die BaFin zuständig sein, bei der Deutschen Bank Gruppe ebenfalls die FaFin - in führender Position zusammen mit den betroffenen Gastlandaufsehern in der EU. Nur in Ausnahmefällen wird der EBA eine Entscheidungskompetenz eingeräumt.

Zu b)

In Fall 3 wäre es einer europäischen Aufsichtsbehörde möglich, im Krisenfall über die Kapital- und Liquiditätsausstattung sowohl der Muttergesellschaft als auch der Tochtergesellschaften im Ausland zu entscheiden. Dies könnte zur Folge haben, dass eine durch die Entscheidung dieser Behörde verursachte Insolvenz einer Tochter in einem EU-Mitgliedsland, in dem diese Tochter systemrelevant ist, eine Finanz- oder Bankenkrise auslösen kann. Unter dem momentanen Rechtsrahmen der EU wäre die europäische Aufsichtsbehörde jedoch an den finanziellen Folgen dieser Entscheidung nicht beteiligt, so dass die Kosten der dortigen Krise (Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen, Arbeitslosigkeit bzw. künftig verschlechterte Refinanzierungsbedingungen aufgrund verstärkter Kreditaufnahme für Konjunkturprogramme zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit) rein dem betroffenen Land aufgebürdet würden. Dies ist unter Legitimationsgesichtspunkten problematisch und im Übrigen auch der Grund, warum

- in der oben beschriebenen Finanzkrise insbesondere die nationalen Finanzministerien eher eine „Ringfencing-“ statt eine gemeinsame europäische Lösung präferierten.
- in Artikel 38 EBA-Verordnung der von einer EBA-Entscheidung nach Artikel 18 oder 19 EBA-Verordnung betroffene Mitgliedstaat ein Veto gegen diese Entscheidung einlegen kann, wenn er der Meinung ist, diese Entscheidung greife in seine haushaltspolitischen Zuständigkeiten ein.

Vor weiteren Schritten in Richtung europäische Aufsichtsbehörden mit regelmäßiger Aufsichtskompetenz müssten deshalb auf europäischer Ebene faire Bestimmungen zur Lastenteilung im Falle einer Krise („burden sharing“) getroffen werden. Die hierzu diskutierten Vorschläge betreffen z.B. eine weitere Vereinheitlichung der Einlegerentschädigungssysteme in der EU oder die Erhebung einer EU-weiten Bankenabgabe zur Speisung eines Fonds, aus dessen Mitteln solche Krisenkosten finanziert werden könnten¹³.

Umgekehrt könnte man – negative Erfahrungen mit der jetzt etablierten Arbeitsteilung zwischen EBA, ESRB und nationalen Aufsichtsbehörden bei der Bewältigung der nächsten Finanzkrise vorausgesetzt¹⁴ – auch auf eine Lösung setzen, die ein geringeres Ausmaß an Aufsichtsintegration in Kauf nimmt (und damit Nachteile für das Funktionieren des Binnenmarkts bringt), dafür aber Legitimationsprobleme auf nationaler Ebene über ein verstärktes Ringfencing zu vermeiden versucht.

Insgesamt verschiebt die Omnibus-Richtlinie I im Zusammenhang mit den ESA-Verordnungen die Machtbalance von den nationalen Aufsichtsbehörden in Richtung europäische Koordinierungsstelle (im Bankaufsichtsbereich bisher CEBS). Am multidimensionalen, dezentralen Aufsichtssystem wird jedoch grundsätzlich festgehalten, da die ESAs keine generellen Aufsichtskompetenzen über grenzüberschreitend tätige Gruppen erhalten (eine Ausnahme bildet hier die ESMA hinsichtlich der Beaufsichtigung von Ratingagenturen).

Man darf daher – gegeben die Krisenerfahrungen der letzten Jahre - skeptisch bleiben, ob die neuen institutionellen Regelungen bereits ausreichen, um sowohl Aufsichtslücken als auch Doppelarbeit zu vermeiden, künftig rechtzeitig auf Krisensituationen reagieren und gleichzeitig das Potential des Binnenmarkts besser nutzen zu können. Dies wird im Übrigen – angesichts z.B. im Falle der EBA gut 100 abzuliefernder technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards in den kommenden fünf Jahren - auch entscheidend davon abhängen, wie die ESAs künftig personalmäßig ausgestattet sein werden. Die bisherigen Vorschläge im Entwurf der CRD IV (bzw. der Capital Requirements Regulation) dürften für die effiziente Wahrnehmung dieser Aufgaben bei weitem nicht ausreichen.

¹³ Siehe zur möglichen Ausgestaltung eines solchen burden sharing z.B. Goodhart/Schoenmaker (2009).

¹⁴ Finanzkrisen sind marktbierten Wirtschaftssystemen immanent und können meist nur in ihren Auswirkungen abgemildert, aber selten komplett verhindert werden.

2. Zum Gesetzgebungsvorschlag im Einzelnen

Die folgenden Ausführungen kommentieren Detailbestimmungen des Gesetzgebungsvorschlags. Da viele Bestimmungen inhaltlich identisch sind und sich bei den zu ändernden Gesetzesgrundlagen im wesentlichen eins zu eins wiederholen, erfolgt eine Beschränkung auf die Änderung des KWG.

- 1) Im neu eingefügten § 7a, der im Wesentlichen den Inhalt des bisherigen und künftig weg fallenden § 53e übernimmt, ist in Absatz 1 Punkt 5. und 6. die Rede von „Tochterunternehmen“. Falls hier Zweigstellen im Sinne des KWG gemeint sind, sollte dies auch explizit im Sinne einer einheitlichen Terminologie so benannt und der Ausdruck „Tochterunternehmen“ durch den Ausdruck „Zweigstellen“ ersetzt werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in Artikel 4 Satz 1 Punkt 3 der deutschen Übersetzung der Bankenrichtlinie 2006/48/EG eine Zweigstelle sowohl vom Inhalt als auch von der englischen Originalquelle her („branch“ = Zweigniederlassung = rechtlich unselbständig; subsidiary = Zweigstelle = rechtlich selbständig) fälschlicherweise definiert wird als „[...] eine Betriebsstelle, die einen rechtlich unselbständigen Teil eines Kreditinstituts bildet und unmittelbar sämtliche Geschäfte oder einen Teil der Geschäfte betreibt, die mit der Tätigkeit eines Kreditinstituts verbunden sind;“
- 2) § 7b Abs. 1 verpflichtet die BaFin zum generellen Informationsaustausch mit der EBA und der ESMA und verankert das „Comply or explain“-Prinzip bei der Anwendung der Leitlinien und Empfehlungen dieser beiden Behörden.
- 3) § 7b Abs. 2 führt konkret zu meldende Tatbestände an die EBA und ESMA auf. Es fällt in Verbindung mit §7a auf, dass einzelne Tatbestände einer doppelten Meldepflicht unterliegen (z.B. Freistellung von der Anforderung zur Ermittlung der konsolidierten Eigenmittelausstattung sowohl an EBA als auch an die Kommission), andere entweder nur der Kommission oder nur den europäischen Aufsichtsbehörden gemeldet werden. Dies erweckt den Anschein unnötiger Doppelarbeiten bzw. bestehender Meldelücken. Vor allem ist nicht nachvollziehbar, warum die Kommission bestimmte Meldungen erhält, die der EBA vorenthalten bleiben und umgekehrt.
- 4) Die angefügten Sätze in § 7c Abs. 3 sowie der § 8a Abs. 1 angefügte Satz unterstreichen die neue Rolle der EBA hinsichtlich einer Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Behörden, da die EBA im Zweifelsfall den Informationsaustausch nach Artikel 19 EBA-Verordnung erzwingen kann.
- 5) Die in § 8a Absatz 4 neu eingefügten Sätze übertragen de facto das Letztentscheidungsrecht über die angemessene Eigenmittelausstattung einer Gruppe oder einzelner Einheiten der Gruppe im Rahmen des Supervisory Review Process (SREP) vom Homesupervisor (der diese Kompetenz mit Richtlinie 2009/111/EG (auch CRD II genannt) erst Anfang 2010 übertragen bekommen hatte) auf die EBA, falls diese in dieser Angelegenheit innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist von einer anderen Behörde eingeschaltet wurde. Analog gilt dies für den geänderten § 10 Abs. 1a bei der Entscheidung über einen grenzüberschreitenden Antrag auf Zulassung eines IRBA-, AMA- oder Marktrisikomodells.
- 6) Der in § 8e Abs. 5 angefügte Satz ermöglicht der EBA künftig die Beteiligung an den Aktivitäten der Aufsichtskollegien einschließlich der Teilnahme an grenzüberschreitenden Prüfungen gemäß § 44, wenn diese Prüfungen von mehr als einer Behörde vorgenommen werden. Zusammen mit § 8a Abs. 4 verdeutlicht dies die künftig stärkere Rolle der EBA bei der Förderung der gemeinsamen Anwendung europäischen Bankaufsichtsrechts.

- 7) Der geänderte § 9 Abs. 1 ermöglicht künftig das Befugte Offenbaren vertraulicher Informationen auch an die EZB, an andere nationale Zentralbanken, an das ESRB sowie an die anderen ESAs und die Europäische Kommission. Mit der Erweiterung des Kreises über die EBA hinaus wird damit die Grundvoraussetzung für ein effizientes Management künftiger Finanzkrisen sowie deren Vorbeugung im Rahmen der makroprudenziellen Aufsicht gelegt.

- 8) Die in § 53b Absatz 10 hinter Satz 2 neu eingefügten Sätze übertragen de facto das Letztentscheidungsrecht der BaFin als Gastlandaufseher über die Einstufung einer Zweigniederlassung in Deutschland als „bedeutend“ auf die EBA, falls diese in dieser Angelegenheit innerhalb der hierfür vorgesehenen Frist von einer anderen Behörde um Hilfe ersucht wurde. Die bislang bei der BaFin (als Homesupervisor) liegende Kompetenz hierfür wurde dieser erst Anfang 2010 mit Richtlinie 2009/111/EG (auch CRD II genannt) übertragen.

Bonn, 21.9.2011

Zum Autor:

Prof. Dr. Thomas Dietz unterrichtet seit August 2008 an der Fachhochschule der Deutschen Bundesbank in Hachenburg schwerpunktmäßig die Fächer Bankenaufsicht, European Governance und Finanzderivate. Vor seinem Wechsel zur Fachhochschule war er mehr als acht Jahre als Bankenaufseher bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) tätig. Zwischen September 2004 und Oktober 2006 war er zum Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS), dem Vorläufer der EBA, abgeordnet, wo er u.a. für die Erstellung der CEBS-Empfehlungen zu IRBA- und AMA-Modellen (Guidelines Nummer 10) und zu Stresstests unter dem Supervisory Review Process (Guidelines Nummer 12) verantwortlich war. Nach seiner Rückkehr zur BaFin war er stellvertretender Leiter eines dort mit der Umsetzung von Säule 2 betrauten Referats. Seine Hauptforschungsgebiete im Bereich Bankenaufsicht sind die Eigenkapitalrichtlinie, die Beaufsichtigung von Liquiditätsrisiken sowie das Europäische System der Finanzaufsicht.

Literaturhinweise:

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Report and recommendations for strengthening cross-border bank resolution works, Basel, 2010.

Centre for economic policy research (CEPR): Cross-border banking in Europe: Implications for financial stability and macroeconomic policies, London, 2011.

Deutsche Bank Research: Gestolpert, nicht gefallen. Internationales Bankgeschäft nach der Krise, Frankfurt/M., 2011.

Dietz, Thomas: Crisis? What crisis? Die Finanz- und Bankenkrise in Osteuropa, in: Rudolph Böhmler (Hg.), 30 Jahre Fachhochschule der Deutschen Bundesbank, Frankfurt, 2010, S. 83-120.

European Central Bank: EU Banking Structures, Frankfurt/M., September 2010.

Fridriksson, Ingimundur, The collapse of iclandic banks and cross-border collaboration, in: Revue bancaire et financière, Jg.74, 2010, S. 100-109.

Goodhart, Charles/Schoenmaker, Dirk, Fiscal burden sharing in cross-border banking crises, in: International Journal of Central Banking, 5, 2009, S. 141-165.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat), Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008.

The High Level Group on financial supervision in the EU (The High Level Group), Report, Brüssel, 2009.