



# Regulierungs- architektur und Wettbewerbs- fähigkeit

Beiträge zur europäischen Bankenaufsicht

Berlin, Januar 2026

# Vorwort

Mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) als Konsequenz aus der Finanz- und Eurokrise wurde die Bankenaufsicht in Europa weitgehend harmonisiert. Damit einher ging der Aufbau einer hochkomplexen und detaillierten Bankenregulierung sowie anspruchsvoller institutioneller Strukturen im europäischen Verwaltungsverbund. Diese Entwicklung und die aktuellen Debatten über Europas Wettbewerbsfähigkeit werfen die Frage auf, ob und in welcher Form das bestehende Aufsichtssystem reformiert werden sollte.

In Zusammenarbeit mit dem Bankenverband hat White & Case LLP am 11. Juni 2025 in Frankfurt das Symposium „Für eine effizientere Bankenaufsicht: Klare Spielregeln für SSM und ESAs“ veranstaltet. Vertreter aus Wissenschaft, Bankenaufsicht, Kreditwirtschaft und anwaltlicher Praxis haben auf zwei Panels über die Arbeit und Rolle des SSM und der ESAs sowie mögliche Reformen diskutiert.

Einig waren sich die beiden Panels darin, dass das neue Aufsichtssystem zu einer Harmonisierung und stärkeren Professionalisierung der Bankenaufsicht in Europa beigetragen sowie die Finanzstabilität gefördert hat. Gleichwohl wurden auch Herausforderungen und mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen erörtert. Dies betrifft etwa – vor dem Hintergrund der verschiedenen Verwaltungskulturen in Europa – den angemessenen Grad der aufsichtlichen Harmonisierung. Diskutiert wurde zudem, ob das Mandat des SSM über die Sicherstellung der Finanzstabilität hinausgehen und auch die Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit beinhalten sollte. Ein weiteres Diskussionsthema war der Umfang und Grad der regulatorischen Komplexität im Bereich der Level-2-/3-Maßnahmen.

Mit der vorliegenden Publikation sollen Inhalte der Veranstaltung aufgegriffen und mögliche Lösungsansätze skizziert werden, um die Diskussion weiter voranzutreiben. Der Beitrag „Überlegungen zum Rechtsschutz gegen Level-2- und Level-3-Maßnahmen im Bereich der europäischen Bankenaufsicht vor den Unionsgerichten“ beleuchtet die rechtlichen Herausforderungen, denen beaufsichtigte CRR-Kreditinstitute gegenüberstehen, wenn sie die entsprechenden Maßnahmen anfechten. Im Aufsatz „Vereinfachung der Bankenaufsicht: Eine gemeinsame Aufgabe, die die Resilienz nicht gefährden darf“ wird dargestellt, dass eine Vereinfachung der Bankenaufsicht ein notwendiges und erreichbares Ziel ist, das jedoch nicht mit der Forderung nach Deregulierung zu verwechseln ist. Der Beitrag „Wider die Normenflut und Überbürokratisierung im Europäischen Finanzaufsichtssystem“ analysiert den Zustand des Europäischen Finanzaufsichtssystems und zeigt mögliche Konsequenzen und Verbesserungen auf.

Berlin, im Januar 2026

Bankenverband

# Die Autoren

Dr. Henning Berger ist Partner von White & Case LLP, Berlin, und Co-Head der EMEA Financial Services Regulatory Praxis der Kanzlei.



Sarah Cichon, LL.M. (King's College), Maîtrise en Droit (Paris II) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Financial Services Regulatory bei White & Case LLP, Berlin, sowie Doktorandin an der Humboldt-Universität zu Berlin.



Dr. Klaus Lackhoff ist Head of Section bei der Europäischen Zentralbank.



Prof. Dr. Edgar Löw ist Programmdirektor für den Studiengang Master in Auditing sowie Professor mit Schwerpunkt Bankenrechnungslegung sowie nationale und internationale Bilanzierung an der Frankfurt School of Finance & Management.



Prof. Dr. Rolf Sethe LL.M. ist Inhaber des Lehrstuhls für Privat-, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Zürich.



Dr. Dirk H. Bliesener LL.M. (Yale) ist Partner bei Hengeler Mueller, Frankfurt.



Prof. Dr. Christoph Kumpan LL.M. (Univ. of Chicago) ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Unternehmensrecht und Kapitalmarktrecht an der Bucerius Law School in Hamburg.



Prof. Dr. Matthias Lehmann D.E.A. (Paris II), LL.M., J.S.D. (Columbia) ist Inhaber des Lehrstuhls für Privatrecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Wien.



Prof. Dr. Frank A. Schäfer LL.M. (UCLA) ist Partner bei Sernetz-Schäfer Rechtsanwälte und Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum.

# Inhalt

Überlegungen zum Rechtsschutz gegen Level-2- und Level-3-Maßnahmen im Bereich der europäischen Bankenaufsicht vor den Unionsgerichten	5
Rechtsschutz gegen Level-2-Maßnahmen	6
Rechtsschutz gegen Level-3-Maßnahmen	7
Schlussbetrachtung	8
 Vereinfachung der Bankenaufsicht: Eine gemeinsame Aufgabe, die die Resilienz nicht gefährden darf	 9
Europäische Bankenaufsicht: Eingebettet in breitere wirtschaftliche, gesellschaftliche, umweltbezogene und politische Entwicklungen	9
Vereinfachung ist keine Deregulierung	10
Die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten	12
Komplexität durch europäische Lösungen angehen	16
Fazit	16
 Wider die Normenflut und Überbürokratisierung im Europäischen Finanzaufsichtssystem	 18
Der Zustand	18
Die Folgen	20
Die Gründe	21
Möglichkeiten zur Abhilfe	22
Ausblick	24



# Überlegungen zum Rechtsschutz gegen Level-2- und Level-3-Maßnahmen im Bereich der europäischen Bankenaufsicht vor den Unionsgerichten

Dr. Henning Berger  
Sarah Cichon

Der „Less is more“-Report vom Februar 2025<sup>1</sup> hat u. a. auch die Diskussion befördert, welchen Rechtsschutz CRR-Kreditinstitute gegen die zunehmende Bankenregulierung durch untergesetzliche Level-2- und Level-3-Maßnahmen europäischer Behörden haben.

Level-2- und Level-3-Maßnahmen sollen den Maßstab der europäischen Bankenaufsicht weiter konkretisieren und eine einheitliche Aufsichtspraxis in allen Mitgliedstaaten fördern. Sie werden insbesondere von der Europäischen Kommission, der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Zentralbank (EZB) (im Weiteren auch: Unionsbehörden) erlassen. Der Umfang dieser Maßnahmen nimmt in der Praxis indes stetig zu. Besondere Bedeutung erlangt damit auch die Frage ihrer Rechtmäßigkeit, da mit solchen Maßnahmen für die betroffenen Institute mitunter nicht unerhebliche Belastungen verbunden sind. Die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme kommt u. a. dann in Betracht, wenn die Unionsbehörde die Grenzen des

<sup>1</sup> Siehe hierzu Less-Is-More Report, 10. Februar 2025, abrufbar unter: [https://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/eacb\\_studies/report\\_lessismore\\_fin.pdf](https://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/eacb_studies/report_lessismore_fin.pdf), S. 24 ff.

ihr erteilten Mandats überschritten und daher kompetenzwidrig gehandelt hat oder die Anforderungen einer Maßnahme unverhältnismäßig sind.

Auf dem Symposium des Bankenverbands in Zusammenarbeit mit White & Case LLP am 11. Juni 2025 in Frankfurt („Für eine effizientere Bankenaufsicht: Klare Spielregeln für SSM und ESAs“) wurden einige dieser Gesichtspunkte diskutiert. Vor diesem Hintergrund stellen wir nachfolgend einige Aspekte des Rechtsschutzes gegen Level-2- und Level-3-Maßnahmen vor den Unionsgerichten überblicksartig dar, wobei eine vertiefende Darstellung einschließlich des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene an anderer Stelle vorbehalten bleibt.

## Rechtsschutz gegen Level-2-Maßnahmen

Level-2-Maßnahmen sind rechtsverbindliche Akte, die von einem Unionsorgan erlassen werden und daher grundsätzlich taugliche Klagegegenstände im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV vor den Unionsgerichten in Luxemburg darstellen. Zu den Level-2-Maßnahmen zählen insbesondere delegierte Rechtsakte sowie Durchführungsrechtsakte in Form von technischen Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards, RTS) und technischen Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards, ITS).<sup>2</sup> Die RTS und ITS werden im Einklang mit den Verfahren nach der EBA-Verordnung<sup>3</sup> von der EBA entworfen und von der Europäischen Kommission (verbindlich) erlassen. Der Rechtsakt der Europäischen Kommission ist tauglicher Klagegegenstand und die Europäische Kommission dabei Klagegegner vor den Unionsgerichten.<sup>4</sup>

Beabsichtigen Institute, Rechtsschutz gegen Level-2-Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, sind sie indes mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. Regelmäßig wird es Instituten schwerfallen, die erforderliche eigene Klagebefugnis substantiiert darzulegen, da sie von den Maßnahmen nur ausnahmsweise individuell und unmittelbar betroffen sind. In der Regel ist daher die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen Level-2-Maßnahmen selbst unzulässig. In diesem Fall kann sich der Rechtsschutz allein gegen etwaige Umsetzungsakte wie etwa Maßnahmen der EZB auf Grundlage von Art. 16 SSM-Verordnung gegenüber bedeutenden Instituten im Sinne von Art. 6 Abs. 4 SSM-Verordnung richten.

Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen Umsetzungsakte von Level-2-Maßnahmen kann das Institut gegebenenfalls inzident die Rechtswidrigkeit der Level-2-Maßnahme nach Art. 277 AEUV geltend machen. Die Einrede der Rechtswidrigkeit dient als eine Art „Sicherheitsnetz“ zur gerichtlichen Kontrolle von

<sup>2</sup> Vgl. Art. 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>3</sup> Vgl. Art. 10-15 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 12 ff. (EBA-Verordnung).

<sup>4</sup> Dem Entwurf der EBA kommt hingegen keine Rechtsverbindlichkeit zu, sodass dieser nicht im Wege der Nichtigkeitsklage angegriffen werden kann. Siehe auch Beschwerdeausschuss, Beschluss vom 13.09.2019, BoA 2019-D-05 (Creditreform Rating AG/EBA), Rn. 60 ff.



Unionsrechtsakten, die nicht unmittelbar im Wege der Nichtigkeitsklage angefochten werden können.<sup>5</sup>

## Rechtsschutz gegen Level-3-Maßnahmen

Level-3-Maßnahmen sind Rechtsakte ohne formale Bindungswirkung (Soft Law), die dazu dienen, die einheitliche Anwendung der Level-1- und Level-2-Maßnahmen sowie die Harmonisierung der Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten ohne erneutes Tätigwerden der europäischen Gesetzgeber oder der Europäischen Kommission zu gewährleisten.<sup>6</sup> Zu den maßgeblichen Handlungsformen zählen insbesondere Leitlinien, Empfehlungen, Stellungnahmen sowie Q&A-Dokumente der EBA und der EZB.<sup>7</sup>

Trotz ihrer erheblichen faktischen Bindungswirkung für CRR-Kreditinstitute entfalten Level-3-Maßnahmen nach der Rechtsprechung des EuGH keine verbindlichen Rechtswirkungen.<sup>8</sup> CRR-Kreditinstituten, die die betreffenden Level-3-Maßnahmen im Wege einer Nichtigkeitsklage vor den Unionsgerichten anfechten wollen, fehlt es daher bereits an einem tauglichen Klagegegenstand. Dies hat der EuGH ausdrücklich zu Leitlinien nach Art. 16 EBA-Verordnung<sup>9</sup> und Empfehlungen nach Art. 17 EBA-Verordnung<sup>10</sup> klargestellt.

Da eine unmittelbare Anfechtung von Level-3-Maßnahmen im Wege der Nichtigkeitsklage (anders als bei Level-2-Maßnahmen) generell ausscheidet, besteht insoweit allein die Möglichkeit einer mittelbaren beziehungsweise inzidenten Kontrolle von Level-3-Maßnahmen nach Art. 277 AEUV, insbesondere im Rahmen einer Nichtigkeitsklage eines bedeutenden Instituts im Sinne von Art. 6 Abs. 4 SSM-Verordnung gegen einen Aufsichtsbeschluss der EZB. Im Rahmen einer solchen Klage würde das Institut die Einrede der Rechtswidrigkeit einer Level-3-Maßnahme geltend machen, wobei das Institut darlegen müsste, dass die unmittelbar angefochtene Aufsichtsmaßnahme im Wesentlichen auf der (rechtlich unverbindlichen) Level-3-Maßnahme beruht.<sup>11</sup> Vergleichbare Konstellationen finden sich etwa im

<sup>5</sup> EuGH v. 6. März 1979, SpA Simmenthal/Kommission, C-92/78, ECLI:EU:C:1979:53, Rn. 39; EuG v. 30. April 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, ECLI:EU:T:2019:423, Rn. 57. Vgl. ausführlich hierzu Alexander H. Türk, *Judicial Review in the European Union*, Edward Elgar 2025, S. 419 ff.

<sup>6</sup> Art. 8 Abs. 1 a) und Art. 16 Abs. 1 EBA-Verordnung.

<sup>7</sup> Zur Setzung allgemeiner Regelungen durch die EZB vgl. Henning Berger, *Limited Powers – On the Judicial Review of Supervisory Measures of the European Central Bank before the Court of Justice of the European Union*, *Journal of International Banking Law and Regulation* 2025, 259 (260).

<sup>8</sup> EuGH v. 15. Juli 2021, FBF/ACPR, C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599, Rn. 35 ff.; EuGH v. 25. März 2021, BT/Balgarska Narodna Banka, C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249, Rn. 82.

<sup>9</sup> Vgl. EuGH v. 15. Juli 2021, FBF/ACPR, C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599, Rn. 35 ff. Der EuGH prüft, ob ein Rechtsakt „verbindliche Rechtswirkungen“ entfaltet, und berücksichtigt dabei seinen Inhalt, die Absicht des Urhebers sowie den Kontext seines Erlasses. Bislang hat er keinen Soft-Law-Rechtsakt im Kontext der Bankenaufsicht als im Wege der Nichtigkeitsklage unmittelbar anfechtbar eingestuft.

<sup>10</sup> EuGH v. 25. März 2021, BT/Balgarska Narodna Banka, C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249, Rn. 82.

<sup>11</sup> Koen Lenaerts et al., *EU Procedural Law*, 2. Auflage 2023; online edn, 9.09. Vgl. etwa EuG v. 27. Oktober 2016, EZB/Cerafogli, T-787/14 P, ECLI:EU:T:2016:633, Rn. 44; v. 10. Juni 2020, Oosterbosch/Parlament, T-131/19, ECLI:EU:T:2020:623, Rn. 55.

Wettbewerbs- und Beihilfenrecht.<sup>12</sup> Inhaltlich könnte das Institut etwa rügen, dass die Unionsbehörde, die die Level-3-Maßnahme erlassen hat, ihr gesetzliches Mandat überschritten, eine wesentliche Formvorschrift verletzt oder gegen höherrangiges Unionsrecht verstoßen hat.

Ist die Rüge begründet, erklärt das Gericht die Level-3-Maßnahme für die Zwecke des konkreten Verfahrens im Verhältnis zwischen den Parteien (inter partes) für unanwendbar.<sup>13</sup> Dieser Rechtsmangel kann sodann auf den konkret angefochtenen individuellen Rechtsakt durchschlagen und zu dessen Aufhebung führen. Aufgrund der inter-partes-Wirkung können sich andere Institute jedoch nicht unmittelbar auf eine in einem fremden Verfahren erfolgreiche Inzidentrüge berufen.<sup>14</sup> Gleichwohl könnte die erlassende Unionseinrichtung verpflichtet sein, die festgestellte Rechtswidrigkeit der Level-3-Maßnahme zu beseitigen.<sup>15</sup>

## Schlussbetrachtung

Angesichts des großen Umfangs und der mitunter erheblichen Belastungswirkung von Level-2- und Level-3-Maßnahmen im Bereich der Bankenregulierung kommt dem Rechtsschutz betroffener CRR-Kreditinstitute potenziell eine große Bedeutung zu. Die gerichtlichen Kontroll- und Rechtsschutzmöglichkeiten sind allerdings im Wesentlichen auf eine Inzidentkontrolle durch die Unionsgerichte im Rahmen von Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 263 AEUV gegen Aufsichtsmaßnahmen etwa der EZB beschränkt. In diesem Rahmen können übermäßige oder mandatswidrige beziehungsweise kompetenzwidrige und folglich rechtswidrige Belastungen der Kreditwirtschaft durch Level-2- und Level-3-Maßnahmen (mittelbar) angegriffen werden. Zur Wahrung von „checks and balances“ im Institutionengefüge der Bankenunion als auch zum Schutz der Individualrechte der betroffenen Institute sollten diese von den betroffenen Instituten in der Praxis konsequent wahrgenommen und durch die Unionsgerichte möglichst gestärkt und weiterentwickelt werden.

<sup>12</sup> Siehe etwa: EuGH v. 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P u. a., Slg. 2005, I-5425, Rn. 212 f.; EuG v. 16. September 2013, Aloys F. Dornbracht/Kommission, T-386/10, ECLI:EU:T:2013:102, Rn. 68–79; v. 6. April 2017, Regione autonoma della Sardegna/Kommission, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:63, Rn. 188–203; v. 9. September 2020, Kerkosand/Kommission, T-745/17, ECLI:EU:T:2020:518, Rn. 63.

<sup>13</sup> Vgl. etwa EuGH v. 5. Oktober 2000, Rat/Busacca u. a., C-434/98 P, ECLI:EU:C:2000:429, Rn. 26.

<sup>14</sup> EuGH v. 21. Februar 1974, Kortner u. a./Rat u. a., 15/73 u. a., Slg. 1974, 177, Rn. 37; v. 11. Juli 1985, Salerno u. a./Kommission und Rat, 87/77 u. a., Slg. 1985, 2523, Rn. 36.

<sup>15</sup> Siehe z. B. Generalanwalt Lagrange v. 4. April 1961, Meroni u. a./Hohe Behörde, 14/60 u. a., Slg. 1961, 161, 174.





## Vereinfachung der Bankenaufsicht: Eine gemeinsame Aufgabe, die die Resilienz nicht gefährden darf

Dr. Klaus Lackhoff<sup>16</sup>

Europäische Bankenaufsicht: Eingebettet in breitere wirtschaftliche, gesellschaftliche, umweltbezogene und politische Entwicklungen

Die europäische Bankenaufsicht ist, wie jede Bankenaufsicht, eingebettet in umfassendere wirtschaftliche, gesellschaftliche, umweltbezogene und politische Entwicklungen. Dazu gehört auch der zunehmende Wettbewerbsdruck, der sich aus einer Reihe von Faktoren ergibt, zu denen auch unterschiedliche gesetzliche und politische Ansätze zur Bankenaufsicht in den USA und Europa zählen. Vor diesem Hintergrund hat sich nach einer Phase, in der der Fokus insbesondere auf der Stärkung der Resilienz des Finanzsystems lag, die Vereinfachung der Bankenaufsicht als zentrales Thema herauskristallisiert.

Aus aufsichtsrechtlicher Perspektive ist von entscheidender Bedeutung, zwischen Vereinfachung und Deregulierung zu unterscheiden. Ziel der Vereinfachung ist es, die Effizienz, Transparenz und Verhältnismäßigkeit innerhalb des regulatorischen

<sup>16</sup> Der Text spiegelt ausschließlich eigene Ansichten des Verfassers wider.

Rahmens zu verbessern, ohne dabei die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu gefährden.<sup>17</sup>

Um die Vereinfachung voranzutreiben, ohne die Stabilität der Kreditinstitute in der EU zu beeinträchtigen, bedarf es der kollektiven Anstrengung aller Beteiligten – Gesetzgeber, Aufsichtsbehörden und Kreditinstitute – in einem zunehmend komplexen wirtschaftlichen und geopolitischen Umfeld. Die Europäische Zentralbank (EZB) unternimmt im Rahmen ihres Mandats erhebliche Schritte, um die Vereinfachung zu fördern und dabei ihrem zentralen Ziel der Finanzstabilität treu zu bleiben.

## Vereinfachung ist keine Deregulierung

Vereinfachung zielt, auch wenn sie durch gesetzgeberische Maßnahmen vorangetrieben wird, darauf ab, unnötige Komplexitäten zu beseitigen, Prozesse zu verschlanken und Transparenz zu verbessern. Dabei bleiben jedoch die Schutzmechanismen erhalten, die die Finanzstabilität gewährleisten. Deregulierung hingegen – verstanden als Lockerung der Regeln, die die Finanzstabilität unterstützen, Abweichung von internationalen Standards oder eine geringere Strenge der Aufsicht – erhöht die Anfälligkeit des Finanzsystems.<sup>18</sup> Historische Erfahrungen, insbesondere aus der globalen Finanzkrise von 2008, zeigen, dass Deregulierung oft zu systemischen Schwächen und erheblichen langfristigen Kosten führt. François Villeroy de Galhau, Gouverneur der Banque de France, warnte, dass Deregulierung „*would sow the seeds of future financial crises*“, insbesondere in einer Zeit zunehmender systemischer Risiken durch Krypto-Vermögenswerte und Finanzintermediäre, die keine Kreditinstitute sind.<sup>19</sup>

Die Widerstandsfähigkeit europäischer Banken in den letzten Jahren hebt die Bedeutung einer robusten Regulierung hervor. Während der COVID-19-Pandemie, der Energiekrise 2022, die durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine verursacht wurde, der Bankenkrise in den USA 2023 und anderen Schocks bewiesen europäische Banken ihre Stabilität und unterstützten weiterhin die Realwirtschaft. Diese Widerstandsfähigkeit war kein Zufall, sondern das Ergebnis gezielter, sorgfältiger

<sup>17</sup> S. Claudia Buch, „Simplification without deregulation: European supervision, regulation and reporting in a changing environment“, Goldman Sachs European Financials Conference 2025, 11 June 2025, Berlin, hereafter referred to as „*Buch, Simplification*“ and available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250611~e309f5bec9.en.html> „*Simplification means maintaining resilience with a more effective and efficient supervisory and regulatory framework; deregulation means weakening regulation and supervision at the expense of resilience.*“

<sup>18</sup> Vgl. François Villeroy de Galhau, A European approach to simplification: avoiding three misconceptions, and suggesting concrete milestones, Eurofi Summit, 11 April 2025, Warsaw, available at: <https://www.banque-france.fr/en/governors-interventions/european-approach-simplification-avoiding-three-misconceptions-and-suggesting-concrete-milestones>, under 1.4, (hereafter referred to as *Villeroy de Galhau, Simplification*).

<sup>19</sup> Villeroy de Galhau, *Simplification*, under 1.1.

politischer Maßnahmen und einer verstärkten Aufsicht, die aus den Lehren der globalen Finanzkrise gezogen wurden.<sup>20</sup>

Eine Schwächung dieser Schutzmechanismen unter dem Vorwand der Vereinfachung würde das Vertrauen der Öffentlichkeit gefährden und die Stabilität des Finanzsystems untergraben. Das Ziel der Vereinfachung kann daher nicht darin bestehen, Schutzmechanismen zu lockern oder aufzugeben, sondern das System effektiver und effizienter zu gestalten. Die Vereinfachung muss die Klarheit und Verständlichkeit des regulatorischen Rahmens verbessern und gleichzeitig dessen Robustheit erhalten. Wie Sharon Donnery, Mitglied des Aufsichtsrats der EZB, betonte: *„Simplification must mean making the framework more efficient, more transparent and more proportionate, without sacrificing resilience.“*<sup>21</sup>

Im Austausch zwischen der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums der EZB und der Eurogruppe am 12. Mai 2025 wurde die Situation wie folgt zusammengefasst: *„As regards regulation, we need to avoid a race to the bottom. Pressure to lower standards in order to maintain the competitiveness of European banks is mounting. However, lower standards would weaken banks, not strengthen them. Well-capitalised and well-supervised banks are in fact more competitive. With the implementation of the Basel framework, capital requirements will be better aligned with relevant risks. Europe is showing its commitment to adhere to international standards. Implementing the “last mile” of the Basel III framework does not put undue pressure on banks. Transition periods are relatively long, allowing banks to adjust their balance sheets. For some banks, capital requirements will actually decline.“*<sup>22</sup>

<sup>20</sup> S. Buch, Simplification: *“The resilience that was built over the past decade is no coincidence. It is the result of concrete policy action and good supervision in Europe. This is an achievement that should not be put at risk. Improvements should not come at the expense of weaker standards that would expose depositors and taxpayers to increased risk.“*

<sup>21</sup> Sharon Donnery, “Less regulation, more growth? It’s not that simple”, SSM Senior Forum organised by A&O Shearman, 25 June 2025, Königstein im Taunus, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250625~cacfd2977b.en.html> (zitiert als Donnery, Less regulation).

<sup>22</sup> See Written overview for the exchange of views of the Chair of the Supervisory Board of the ECB with the Eurogroup on 12 May 2025, under ‘Enhancing efficiency and effectiveness’ available at [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.written\\_overview250512.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.written_overview250512.en.pdf); in Deutscher Übersetzung lautet der Text etwa: Hinsichtlich der Regulierung müssen wir einen Wettlauf nach unten vermeiden. Der Druck, die Standards zu senken, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken zu erhalten, nimmt zu. Niedrigere Standards würden jedoch Banken schwächen, nicht stärken. Tatsächlich sind gut kapitalisierte und gut überwachte Banken wettbewerbsfähiger. Mit der Umsetzung des Basel-Rahmens werden die Kapitalanforderungen besser an die relevanten Risiken angepasst. Europa zeigt damit sein Engagement für die Einhaltung internationaler Standards. Die Umsetzung der ‚letzten Meile‘ des Basel-III-Rahmens übt keinen unangemessenen Druck auf die Banken aus. Die Übergangsfristen sind relativ lang und ermöglichen es den Banken, ihre Bilanzen anzupassen. Für einige Banken werden die Kapitalanforderungen sogar sinken.

## Die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten

Die Vereinfachung der Bankenaufsicht ist keine Aufgabe, die von einer Partei allein erreicht werden kann. Vielmehr ist sie eine gemeinsame Aufgabe, die die aktive Mitwirkung aller Beteiligten erfordert – Gesetzgeber, Aufsichtsbehörden und Kreditinstitute.

### **Rolle der Gesetzgeber:**

#### **Vereinheitlichung der Regeln und Reduktion von Fragmentierung**

Der europäische und die nationalen Gesetzgeber spielen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung des regulatorischen Rahmens und dessen Harmonisierung über die verschiedenen Rechtsordnungen hinweg. Eine wesentliche Ursache für die Komplexität innerhalb der Europäischen Union (EU) ist die Fragmentierung, die durch nationale Unterschiede bei der Umsetzung von Vorschriften entsteht.<sup>23</sup> Diese Unterschiede ergeben sich häufig aus unterschiedlichen Umsetzungen von EU-Richtlinien in nationales Recht oder der Ausübung nationaler Ermessensspielräume. Indem diese Unterschiede angegangen werden, können unnötige Doppelungen beseitigt und ein stärker integrierter Binnenmarkt gefördert werden.

Die Europäische Kommission nimmt in der EU-Gesetzgebung eine zentrale Rolle ein. Mit ihrem Omnibus-Paket hat die Europäische Kommission zum Beispiel bereits Maßnahmen ergriffen, um unter anderem die Anforderungen an die ESG-Berichterstattung und Sorgfaltspflichten zu vereinfachen. Ziel ist es, EU-Vorschriften zu vereinfachen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und zusätzliche Investitionskapazitäten zu erschließen.<sup>24</sup>

Ein weiterer legislatorischer Schritt zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Bankensektors und zur Reduzierung der regulatorischen Belastung ist die Strategie der Europäischen Kommission zur „Savings and investments Union“ (SIU) vom 19. März 2025.<sup>25</sup> Zu den Elementen der Strategie gehören unter anderem (i) die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Integration innerhalb des Bankensektors sowie (ii) die Reform des Verbriefungsrahmens. Die SIU zielt unter anderem darauf ab, marktbasierende Finanzierungen zu stärken und die Vollendung der Bankenunion voranzutreiben. Dies schließt angemessene Regelungen zur Abwicklung von mittelgroßen Banken bei Ausfällen sowie die Weiterentwicklung der Diskussionen

<sup>23</sup> Sharon Donnery, "Making banking simple: one market, one rulebook", Handelsblatt Jahrestagung Bankenaufsicht, 29 April 2025, Frankfurt am Main, unter "The regulatory angle", available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250429~a8ece83650.en.html>.

<sup>24</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung 26.02.2025, Kommission vereinfacht Vorschriften für Nachhaltigkeitsberichterstattung und EU-Investitionen: mehr als 6 Mrd. EUR an Entlastung beim Verwaltungsaufwand angestrebt, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_25\\_614](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_614).

<sup>25</sup> Siehe dazu Europäische Kommission, Pressemitteilung, 19.03.2025, Kommission stellt Strategie für eine Spar- und Investitionsunion zur Verbesserung der finanziellen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in der EU vor, sowie die Mitteilung der Kommission (COM(2025) 124 final) vom 19.03.2025 zur Spar- und Investitionsunion - Eine Strategie zur Förderung von Wohlstand und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit in der EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124>.

über die Europäische Einlagensicherung (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) ein.

Darüber hinaus führt die Europäische Kommission eine umfassende Überprüfung des EU-Regulierungsrahmens durch, um ein „level playing field“ mit anderen großen Jurisdiktionen zu gewährleisten. Zur Unterstützung dieser Bemühungen hat die EZB im April 2025 eine hochrangige Taskforce eingerichtet, die sich mit der Vereinfachung der EU-Bankenregulierung befasst.<sup>26</sup> Dabei werden Themen wie Kapitalanforderungen und Berichtsprozesse adressiert, wobei betont wird, dass die Vereinfachung weder die Finanzstabilität gefährden noch die Kapitalanforderungen senken darf.

Auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) spielt eine wichtige Rolle bei der Vereinfachung des regulatorischen Rahmens.<sup>27</sup> Die EBA hat sich verpflichtet, aktiv an diesen Bemühungen mitzuwirken, wie beispielsweise durch ihren Bericht zur Effizienz des regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Rahmens (EBA/REP/2025/26)<sup>28</sup> demonstriert wird.

Dieser Bericht der EBA legt den Fokus auf die Verbesserung der Effizienz des EU-Regulierungs- und Aufsichtsrahmens durch die Bearbeitung von vier zentralen Bereichen: (i) Regulierungsmandate, (ii) Berichterstattung, (iii) Aufsichtsprozesse und (iv) interne Strukturen der EBA. Er enthält Empfehlungen für kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen und betont die Bedeutung von Vereinfachung, Verhältnismäßigkeit und der Reduzierung der regulatorischen Belastung, ohne die Finanzstabilität oder den einheitlichen Binnenmarkt zu gefährden.

Zu den wichtigsten Vorschlägen gehören die Überarbeitung des Single Rulebook durch modulare Bausteine (z. B. Kreditrisiko und Governance), die Straffung der Berichtsanforderungen und die Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Behörden. Der Bericht schlägt außerdem die Einrichtung von Aufsichtsplattformen und IT-Tools zur besseren Koordination vor. Darüber hinaus wird eine Umverteilung der Ressourcen von ex-ante-Harmonisierungsbemühungen hin zu ex-post-Aufsichtskonvergenz befürwortet, um die Konsistenz innerhalb der EU zu stärken.

Der Bericht hebt hervor, dass einfachere Regeln für kleine und nicht-komplexe Institute (Small and Non-Complex Institutions, SNCI) systematischer angewendet werden müssen. Er empfiehlt, das Gleichgewicht zwischen Heimat- und Gastlandverantwortlichkeiten innerhalb der Bankenunion zu verbessern und Aufsichtskonvergenz-Werkzeuge wie Peer Reviews zu stärken. Ferner wird eine Überprüfung der Rollen der verschiedenen Regulierungsstufen (Level 1, Level 2, Level 3) angeregt,

<sup>26</sup> Siehe dazu EZB, *Was ist die hochrangig besetzte Taskforce der EZB zur Vereinfachung?*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124>.

<sup>27</sup> Die Rolle der EBA geht über ihre Verordnungen der Kommission vorbereitende Rolle insoweit weit hinaus als sie durch ihre Richtlinien, Empfehlungen und Berichte selbst „Soft Law“ setzt. Zu Soft Law im Bankenaufsichtsrecht s. Lackhoff, Ein Kessel Buntes zum Bankenaufsichtsrecht – Soft Law, Pillar-Maßnahmen und gerichtliche Kontrolle, in: Glos u.a. (Hrsg.), *Demokratie. Regulierung. Freiheit*. Festschrift Thomas Emde, 2025, S. 217.

<sup>28</sup> EBA Report on the Efficiency of Regulatory and Supervisory Framework (EBA/REP/2025/26), 1 October 2025, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2025-10/b8e0ef8e-2d49-43fc-b917-dbc3423588c/Report%20on%20the%20efficiency%20of%20the%20regulatory%20and%20supervisory%20framework.pdf>.



wobei direkt anwendbare Vorschriften betont und die internen Strukturen der EBA durch Reduktion der Substrukturen und Förderung strategischer Leitlinien verbessert werden sollen.

Die Empfehlungen zielen darauf ab, die Widerstandsfähigkeit des EU-Finanzsystems zu wahren, den Binnenmarkt und die Bankenunion zu vertiefen und ein „level playing field“ sicherzustellen. Während einige Vorschläge voraussichtlich zu gesetzlichen Änderungen führen werden, konzentrieren sich andere auf bessere Koordination und operative Anpassungen, die keine Änderungen der Level-1-Vorschriften erfordern.

### **Rolle der Aufsichtsbehörden: Prozesse vereinfachen und Effizienz steigern**

Aufsichtsbehörden wie die EZB sind dafür verantwortlich, das geltende Bankenaufsichtsrecht effizient, risikobasiert und verhältnismäßig anzuwenden und durchzusetzen. Die EZB unternimmt bedeutende Schritte, um ihre Aufsichtsprozesse zu vereinfachen, ohne dabei die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu gefährden.

Eine zentrale Initiative in diesem Zusammenhang ist die Reform des Aufsichtsrechtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Durch die Einführung eines mehrjährigen, risikofokussierten Rahmens hat die EZB die Arbeitsbelastung für Banken reduziert und gleichzeitig sichergestellt, dass die Aufsicht gezielt und effektiv bleibt. Beispielsweise unterliegen Banken mit einem niedrigen Risikoprofil nicht mehr der gleichen intensiven Prüfung wie Institute mit hohen Risiken. Dadurch können die Aufseher ihre Ressourcen gezielt dort einsetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Darüber hinaus hat die EZB eine vereinfachte SREP-Entscheidungsvorlage eingeführt, die den Banken klare und prägnante Informationen über Aufsichtsanforderungen und Empfehlungen bietet. Dies ermöglicht es den Banken, Mängel effektiver zu beheben und zukünftige Planungen mit größerem Vertrauen anzugehen.<sup>29</sup>

Die Digitalisierung ist ebenfalls ein zentraler Bestandteil der Vereinfachungsagenda der EZB. Plattformen wie CASPER und das IMAS-Portal haben die Interaktionen zwischen Banken und Aufsichtsbehörden vereinfacht, indem sie eine Echtzeitverfolgung der Prozesse ermöglichen und den Verwaltungsaufwand reduzieren. Diese Fortschritte tragen dazu bei, Risiken frühzeitig zu erkennen und die Gesamteffizienz der Aufsicht zu verbessern.

Ein weiteres Feld, das von Vereinfachungen profitieren kann, ist die Berichterstattung. Die EZB arbeitet aktiv daran, die gesamte Berichtslandschaft zu kartieren, Überschneidungen zu identifizieren und Redundanzen zu beseitigen. Initiativen wie das „Banks' Integrated Reporting Dictionary“ und das „Integrated Reporting Framework“ zielen darauf ab, ein vereinfachtes und verhältnismäßiges Berichtssystem zu schaffen. Durch die Anpassung von Wesentlichkeitsgrenzen und die Konsolidierung

<sup>29</sup> Siehe dazu Patrick Montagner, „Developments in banking supervision: the quest for simplification in an ever more complex world“, at the AEF, 9 September 2025, Paris, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250909~227ce975c0.en.html>.



von Datenerfassungsvorlagen strebt die EZB an, Berichtsanforderungen sowohl effizienter als auch effektiver zu gestalten.<sup>30</sup> Die Nutzung von Datenplattformen wie CASPER und das IMAS-Portal ermöglicht es den Institutionen, ihre Einreichungen automatisch vorab zu validieren und die Aufsichtsprozesse einfach zu verfolgen. Vorschläge wie das „Integrated Reporting Framework“ sind darauf ausgerichtet, Redundanzen zu reduzieren und Berichtspflichten zu standardisieren. Diese Maßnahmen vereinfachen nicht nur die Datenerfassung und den Berichtsrahmen, sondern erhöhen auch die Transparenz und Vergleichbarkeit der Daten, was eine effektivere Aufsicht ermöglicht.

### **Rolle der Kreditinstitute: Standardisierung und Vereinfachung**

Auch Kreditinstitute spielen eine wichtige Rolle bei der Vereinfachung des regulatorischen Rahmens. Banken können dazu z. B. beitragen, indem sie standardisierte Prozesse einführen und ihre internen Modelle straffen.

Ein Beispiel hierfür ist das beschleunigte Verfahren zur Beurteilung des signifikanten Risikotransfers, das die EZB zusammen mit der Branche für standardisierte Verbriefungstransaktionen entwickelt hat. Diese Zusammenarbeit zwischen Banken und Aufsichtsbehörden zeigt, wie Vereinfachung zu greifbaren Effizienzgewinnen führen kann, ohne dabei die Standards zu gefährden.<sup>31</sup>

Darüber hinaus können Banken ihre internen Abläufe vereinfachen, indem sie fragmentierte IT-Systeme konsolidieren und effizientere Datenmanagementpraktiken einführen. Sharon Donnelly, Mitglied des Aufsichtsrats der EZB, stellte hierzu fest: *„As supervisors, we are committed to doing our part: streamlining decision-making, improving communication, ensuring stable supervisory methodologies and adjusting reporting requirements where possible. But simplification also requires action from the industry, through standardised products and more efficient structures that support a more integrated and navigable financial.“*<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Sharon Donnelly, „Less regulation, more growth? It's not that simple“, SSM Senior Forum organised by A&O Shearman, 25 June 2025, Königstein im Taunus, unter „Enhancing the efficiency and effectiveness of supervision“, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250625~cacfd2977b.en.html>

<sup>31</sup> Buch, Simplification, unter Enhancing supervisory efficiency and effectiveness and the focus on risks.

<sup>32</sup> Donnelly, Less regulation, übersetzt lautet der Text etwa: Als Aufseher sind wir verpflichtet, unseren Teil beizutragen: durch die Vereinfachung von Entscheidungsprozessen, die Verbesserung der Kommunikation, die Sicherstellung stabiler Aufsichtsmethoden und die Anpassung von Berichtsanforderungen, wo möglich. Doch Vereinfachung erfordert auch Handlungen seitens der Branche – durch standardisierte Produkte und effizientere Strukturen, die ein stärker integriertes und leichter navigierbares Finanzsystem unterstützen.

## Komplexität durch europäische Lösungen angehen

Vereinfachungsbemühungen müssen mit dem übergeordneten Ziel der Förderung der europäischen Integration in Einklang stehen. Die Fragmentierung des Binnenmarktes, die weiterhin durch nationale Unterschiede in Vorschriften und Praktiken entsteht, stellt eine erhebliche Quelle für Komplexität dar. Die Harmonisierung dieser Regeln und die Einführung eines einheitlichen, gemeinsamen Rahmens würden die Belastung der Banken verringern und die grenzüberschreitende finanzielle Integration fördern.

Wie Donnelly betonte: „*The goal should not be to lower regulatory standards, but to reduce complexity by aligning and harmonizing rules across Europe.*“<sup>33</sup> Die weitere Verbesserung des Binnenmarktes ist entscheidend, um diese Vision zu verwirklichen. Vereinfachung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die Reduzierung von Komplexität, sondern auch die Schaffung eines stärker integrierten und effizienteren regulatorischen Umfelds.

## Fazit

Die Vereinfachung der Bankenaufsicht ist ein notwendiges und erreichbares Ziel, das jedoch klar von einer Deregulierung zu unterscheiden ist. Die Vereinfachung muss darauf abzielen, Effizienz, Transparenz und Verhältnismäßigkeit zu verbessern, ohne die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu gefährden.

Um dieses Gleichgewicht zu erreichen, bedarf es der gemeinsamen Anstrengungen von Gesetzgebern, Aufsichtsbehörden und Kreditinstituten. Die EZB hat im Rahmen ihres Mandats ihr Engagement für dieses Ziel durch Initiativen wie die SREP-Reform, die Digitalisierung und vereinfachte Berichtsanforderungen unter Beweis gestellt.

Echter Fortschritt wird jedoch europäische Lösungen erfordern, die Fragmentierung abbauen und Integration fördern. Gemeinsam können wir diesen Weg weitergehen und so die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensystems für die kommenden Jahre stärken.

<sup>33</sup> Donnelly, Making banking simple; übersetzt lautet der Text etwa: Das Ziel sollte nicht darin bestehen, regulatorische Standards zu senken, sondern die Komplexität zu reduzieren, indem Regeln in Europa angeglichen und harmonisiert werden.

## Quellen

François Villeroy de Galhau, A European approach to simplification: avoiding three misconceptions, and suggesting concrete milestones, Eurofi Summit, 11 April 2025, Warsaw, available at: <https://www.banque-france.fr/en/governors-interventions/european-approach-simplification-avoiding-three-misconceptions-and-suggesting-concrete-milestones>

Claudia Buch, Simplification without deregulation: European supervision, regulation and reporting in a changing environment, Goldman Sachs European Financials Conference 2025, 11 June 2025, Berlin, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250611~e309f5bec9.en.html>

Sharon Donnery, "Less regulation, more growth? It's not that simple", SSM Senior Forum organised by A&O Shearman, 25 June 2025, Königstein im Taunus, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250625~cacfd2977b.en.html>

Sharon Donnery, "Making banking simple: one market, one rulebook", Handelsblatt Jahrestagung Bankenaufsicht, 29 April 2025, Frankfurt am Main, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250429~a8ece83650.en.html>

Interview with Patrick Montagner, by Revue Banque, 7 May 2025, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2025/html/ssm.in250528~b945e7e456.en.html>

Patrick Montagner, Developments in banking supervision: the quest for simplification in an ever more complex world, at the AEFR, 9 September 2025, Paris, available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp250909~227ce975c0.en.html>



# Wider die Normenflut und Überbürokratisierung im Europäischen Finanzaufsichtssystem

Dr. Dirk Bliesener  
Prof. Dr. Christoph Kumpan  
Prof. Dr. Matthias Lehmann  
Prof. Dr. Edgar Löw  
Prof. Dr. Frank A. Schäfer  
Prof. Dr. Rolf Sethe

## Ein Plädoyer für ein angemessenes, wettbewerbsförderndes und effektives Bankenaufsichtsrecht

Im Jahr 2024 feierte das Europäische Finanzaufsichtssystem (EFS) sein zehnjähriges Jubiläum. Stolz konnte man darauf zurückblicken, dass sich die europäische Banklandschaft in der letzten Dekade stabilisiert hat. Jedoch wurde die Freude von den Bürden der Regulierung und Aufsicht getrübt. Wie ein bleierner Mantel senkt sich diese auf Europas Kreditinstitute und hemmt deren Tätigkeit. Es drohen Schäden für die Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihre Wirtschafts- und Innovationskraft.

Vier Fragen wollen wir uns im Folgenden widmen: Wie genau ist der gegenwärtige Zustand des EFS? Welches sind die Folgen? Worin liegen die tieferen Gründe? Und wie kann man ihnen abhelfen?

## Der Zustand

### Enormes Regulierungsvolumen

Auffallend ist zunächst die Vielzahl der Regelungen im EFS. Zu den nicht wenigen Level-1-Akten gesellt sich eine [Flut an Level-2-Akten](#), die von der Europäischen Kommission auf Vorschlag der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) erlassen werden. Zudem gibt es ein unübersichtliches [Dickicht von Level-3-Akten](#), die formal nicht bindend sind, in der Praxis aber gesetzesähnliche Wirkung entfalten. Niemand

kann die Zahl dieser Akte genau bestimmen – eine Tatsache, die als solche Bände spricht. Sie sind zum Teil sehr umfangreich, mit Tendenz zu stetiger Verlängerung.

### **Extreme Regelungsdichte**

Charakteristisch für den gegenwärtigen Zustand des EFS ist außerdem die extreme **Detailliertheit** der Vorgaben. Das Verhalten und die Organisation der Institute werden **minutiös** vorgeschrieben. Selbst nebensächlich erscheinende Fragen werden ausführlich geregelt – einer der Gründe für das enorme Regelungsvolumen. Zu den EU-Vorgaben kommen die **nationalen Vorgaben** hinzu, die die Regelungsdichte noch weiter erhöhen.

### **Mangelhafter Regelungsstil**

Die meisten Level-1- und Level-2-Akte sind **überkomplex, unübersichtlich und schwer verständlich**. Viele neue Akte sind mit einer eigenen Begrifflichkeit und teilweise hunderten Erwägungsgründen versehen. Die Vorgaben sind zum Teil **widersprüchlich**, die verschiedenen Sprachversionen häufig **fehlerhaft**. Außerdem werden die Akte oft **geändert**. Dies erschwert ihre Kenntnis, erhöht die Kosten der Umsetzung und mindert die Chancen der Befolgung. Die Gefahr ist nicht gering, dass viele der Vorgaben falsch oder gar nicht implementiert werden.

### **Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage**

Oft gehen Level-2- und Level-3-Akte über die gesetzlichen Vorgaben hinaus. Der Regulierer **verschärft Anforderungen** oder führt **zusätzliche** ein, die auf den vorhergehenden Ebenen nicht vorgesehen sind. Dies geschieht aus dem an sich lobenswerten Bemühen heraus, den gesetzgeberischen Zielen stärkere Wirkung zu verleihen. Nicht selten setzt sich der Aufseher jedoch in **Widerspruch zum Gesetz** und damit zum **Willen des Gesetzgebers**.

### **Explosion der Pflichten**

Die Normenflut im EFS führt zu einer **Vervielfachung der Pflichten** der Institute. Diese werden immer detaillierter und umfangreicher. Dies zeigt sich z. B. beim **Reporting**. Teilweise sind die notwendigen Informationen nicht verfügbar, etwa im Umwelt- und Lieferkettenbereich. Trotzdem drohen im Fall der Nichterfüllung strikte aufsichtsrechtliche Sanktionen.

### **Vorauselender Gehorsam des nationalen Gesetzgebers**

In vielen Fällen hat der nationale Gesetzgeber keine Geduld, die Verabschiedung einer geplanten europäischen Regelung abzuwarten, und erlässt bereits vorher ein nationales Gesetz (ein Beispiel aus Deutschland: Honorar-Anlageberatungsgesetz). Dieses Gesetz muss später an die endgültige Version der EU-Richtlinie angepasst werden. Dadurch erhöht sich der Aufwand für die Implementierung durch die Industrie noch weiter.

## Die Folgen

### Überlastung der Institute

Insgesamt sind die Institute durch die Regulierung und Aufsicht im EFS stark belastet. Sie müssen enorme **Zeit, Energie und Personal** aufwenden, um ihren regulatorischen Pflichten nachzukommen. Die Regulierungsflut und -dichte fördern eine **(Un-)Kultur der Compliance**, in der eine Vorgabe nach der anderen „abgehakt“ werden muss, ohne sich über deren Sinn Fragen zu stellen.

### Überlastung der Aufsicht

Das enorme Volumen der Regulierung und deren hohe Komplexität beeinträchtigt auch die Aufsichtsbehörden selbst. Diese können die ihnen gesetzten Aufgaben kaum noch erfüllen. So treten z. B. Level-1-Akte immer häufiger **verzögert in Kraft**, weil die begleitenden Level-2-Akte noch nicht erlassen sind. Zudem besteht aufgrund der fortdauernden Beschäftigung mit Regelungsaufträgen das Risiko, dass der Aufsicht die nötige Aufmerksamkeit für unvorhergesehene Gefahren fehlt.

### Rechtsunsicherheit

Die Regulierungsflut und -dichte führt zu einer zunehmenden Verunsicherung über den geltenden Rechtszustand. Kaum ein Institut verfügt über die **Kenntnis aller zu beachtenden Vorgaben**. Selbst Regulierer und die Aufsichtsbehörden haben Schwierigkeiten, den komplexen Regelungsrahmen zu überblicken. Dies führt zu teilweise unterschiedlichen Interpretationen durch die Aufsicht. Die Widersprüche zwischen Level 1, 2 und 3 und innerhalb der Akte selbst vergrößern die Unsicherheit zusätzlich. Paradoxerweise lässt sich trotz des dichten Geflechts von Regelungen nicht voraussehen, wie die Aufsichtsbehörden auf neue Entwicklungen oder Produkte reagieren werden.

### Demokratiedefizit

Durch die Abweichung von der Ermächtigungsgrundlage wird der Wille der demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgane missachtet. An dessen Stelle setzt der Regulierer seine eigenen Vorstellungen. Diese zielen tendenziell auf eine Stärkung der Stabilität des Finanzsystems, gehen jedoch meist **zu Lasten der wirtschaftlichen Freiheit**. Damit wird das im Gesetzgebungsprozess ausgehandelte Gleichgewicht zwischen beiden Zielen verschoben.

### Veränderung der Bankenlandschaft

Insbesondere **kleinere Institute** können mit den ständig wachsenden aufsichtlichen Anforderungen kaum Schritt halten. Ihnen fehlt sowohl das Personal als auch das Know-how, um die vielen Pflichten zu erfüllen. Dies **erschwert den Marktzutritt** neuer Wettbewerber. Da nur sehr große Institute die regulatorischen Pflichten erfüllen können, wird die **Zahl der Banken reduziert**. Das Ergebnis ist nicht etwa die Entstehung europäischer Champions, die mit ihren amerikanischen und asiatischen Konkurrenten Schritt halten könnten. Stattdessen werden **nationale und europäische**



Monopole und Oligopole geschaffen, die wenig innovativ, schwerfällig und unflexibel sind.

### **Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit**

Angesichts der vielfältigen regulatorischen Anforderungen bleiben den Instituten immer weniger Ressourcen für die Verbesserung der Leistungen an ihre Kunden. Das enge aufsichtsrechtliche Korsett lässt kaum Raum für Innovationen. Dies schränkt den Wettbewerb innerhalb der EU ein und schadet der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken auf internationaler Ebene. Das europäische Bankensystem mag zwar sicherer sein als das anderer Regionen, es ist jedoch weniger agil, unflexibel und ineffizient. Seine Aufgabe, die Wirtschaft – einschließlich Start-ups – mit Liquidität zu versorgen, kann es nur unzureichend erfüllen.

## **Die Gründe**

### **Arbeitsweise der Regulierer**

Einer der Hauptgründe für den gegenwärtigen Zustand ist die Neigung der Europäischen Kommission und der EBA, regulatorische Anforderungen mikroskopisch genau zu formulieren. Dies vergrößert auf der einen Seite das Regelungsvolumen, auf der anderen Seite beschränkt es den Handlungsspielraum der Institute. Der Grund für diese exzessive Liebe zum Detail liegt im regulatorischen Fokus auf der Stabilität der Finanzmärkte. Andere Belange, wie z. B. die Wettbewerbsfähigkeit, werden hintangestellt oder gar nicht verfolgt. Die Detailverliebtheit ist außerdem der Grund für die Komplexität und Unübersichtlichkeit des europäischen Regulierungsrahmens.

### **Wahl des Regelungsinstruments**

Ein Teil der Gründe liegt auch beim europäischen Gesetzgeber selbst. Noch immer werden viele Fragen des Bankrechts durch Richtlinien statt durch Verordnungen geregelt. Und selbst wenn eine Verordnung als Regelungsinstrument gewählt wird, lässt diese häufig viele Fragen offen, so dass es einer Ausführungsgesetzgebung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Trotz vorgegeblicher Uniformisierung bleibt die Rechtslage daher uneinheitlich und fragmentiert. Grund dafür ist nicht selten die Unfähigkeit der EU-Organe, einen politischen Kompromiss zu finden.

### **Überantwortung der Gesetzgebung an Behörden**

Aus demselben Grund – der Unfähigkeit, einen politischen Kompromiss zu finden – verlagern Rat und Parlament immer mehr Aufgaben auf die unteren Ebenen. Die Delegation auf die Regulierer wird als bequemer Ausweg gewählt, um Ergebnisse zu erzielen. Dadurch stiehlt man sich zugleich aus der politischen Verantwortlichkeit. Der Effekt verstärkt sich noch durch die zunehmende Komplexität des Regelungsrahmens, den kaum noch ein Parlamentarier versteht.

## Hohe Diversität der nationalen Rechtsordnungen

Ein weiterer Grund für den umfangreichen und komplexen regulatorischen Rahmen ist die [Aufspaltung in nationale Rechtsordnungen](#). Zusätzlich zu den europäischen Vorgaben gelten in der EU 27, im EWR sogar 30 [verschiedene nationale Regime](#). Diese verfügen über ihre eigenen Aufsichtsbehörden und gesetzgebenden Organe, die Akte auf verschiedenen Ebenen erlassen. Auch wenn der EFS die Vorgaben erheblich harmonisiert, existieren noch [zu viele „national options and discretions“](#).

## Mangelnde Abstimmung des Regelungsrahmens

Ein weiteres Manko des Regelungsrahmens ist, dass dieser [von keiner Stelle auf seine Stimmigkeit geprüft](#) wird. Da niemand den gesamten Inhalt kennt, können sich einzelne Maßnahmen [gegenseitig aufheben oder widersprechen](#). Im schlimmsten Fall führt dies zum Gegenteil dessen, was angestrebt wurde. Gravierend sind auch die Widersprüche zwischen dem europäischen und dem nationalen Rechtsrahmen. Diese werden noch schwerwiegender dadurch, dass nationale Behörden häufig keine Gründe mehr veröffentlichen, warum sie von europäischen Level-3-Empfehlungen abweichen.

## Keine gerichtlichen und anderen Rechtsbehelfe

Die meisten Institute scheuen sich, rechtswidrige, unverhältnismäßige oder widersprüchliche Regelungen anzugreifen. Getreu dem Motto [„Never mess with the regulator“](#) halten sie sich lieber an regulatorische oder aufsichtliche Vorgaben, um die Aufsichtsbehörde nicht zu verstimmen. Für viele Vorgaben [fehlt zudem die Klageberechtigung](#), z. B. bei Level-3-Akten.

## Möglichkeiten zur Abhilfe

### Prinzipiengeleitete Gesetzgebung

Eine Verbesserung des gegenwärtigen Zustands erfordert eine grundsätzliche Änderung der Methode. Statt jedes Detail im Vorhinein festzulegen, sollte sich die Gesetzgebung auf [Grundsätze](#) konzentrieren. Diese sollte statt auf präventive Aufsicht verstärkt auf [ex-post-Sanktionen](#) setzen.

Eine solche [„principle-based regulation“](#) hätte eine Reihe von Vorteilen. Erstens würde sie mehr Raum lassen für [Marktmechanismen](#). Zweitens wäre sie [offener für Innovationen](#). Drittens würde sie die Aufsichtsbehörden [entlasten](#). Viertens würde sie mehr [Spielraum](#) bieten, um auf [neue, unvorhergesehene Entwicklungen](#) zu reagieren. Fünftens wäre sie [übersichtlicher, zugänglicher und leichter verständlich](#). Nicht zuletzt fördert sie auch die [Gleichheit](#) der Rechtsunterworfenen, da sie mit weniger Ausnahmen und Sonderregeln für einzelne Akteure verbunden ist.

Derzeit wird der Anwendungsbereich vieler Rechtsakte sehr [engmaschig](#) definiert. Dies führt zu Auslegungsproblemen, weil die einzelnen Tatbestände voneinander abgegrenzt werden müssen. Zudem tun sich zwischen den enumerativ aufgelisteten Tatbeständen immer wieder [Lücken](#) auf, die von unseriösen Marktteilnehmern ausgenutzt werden, was wieder eine neue Regelungswelle auslöst. Um dieses [Hase-](#)

und-Igel-Rennen einzudämmen, wäre es besser, den Anwendungsbereich durch eine [Catch-all-Provision](#) zu definieren und genau umgrenzte Ausnahmen vorzusehen. Das Beispiel Schweiz zeigt, dass diese Methode zu sehr viel übersichtlicheren Regelungen führt.

Einen Nachteil der prinzipiengeleiteten Gesetzgebung sehen viele in der fehlenden Rechtssicherheit. Allerdings kann auch eine strikt regelbasierte (rule-based) Methode Rechtssicherheit nicht garantieren. Insbesondere lassen sich auf ihrer Grundlage kaum Aussagen über die Rechtsanwendung in unvorhergesehenen Fällen treffen. Die prinzipiengeleitete Gesetzgebung gibt dagegen Leitlinien für die Aufsicht vor, die deren Verhalten auch weit über die Gegenwart hinaus steuern. Damit wird das Recht voraussehbarer und gleichzeitig beständiger. Wichtig dabei ist, dass der Regelgeber den Sinn und Zweck der Regelungen verdeutlicht, so dass eine zweckadäquate Interpretation von Einzelfällen daraus deduziert werden kann.

### **Drastische Reduzierung der Delegierungen an die Kommission**

Ein Schlüssel zur Verbesserung des Regelungsrahmens ist, dass [Grundsatzfragen](#) durch Rat und Parlament selbst entschieden werden müssen. Politische Entscheidungen dürfen [nicht](#) auf die Europäische Kommission und die EBA verlagert werden. Alle wichtigen Weichenstellungen müssen auf Level 1 getroffen werden. Level 2 und Level 3 dürfen – im Einklang mit ihrem ursprünglichen Zweck – [nur technische Details](#) klären. Dies stärkt zum einen die demokratische Legitimation der Regelungen. Zum anderen werden die Aufsichtsbehörden entlastet und können sich auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren.

### **Kein Goldplating**

Die Verstärkung gesetzlicher Anforderungen – das sogenannte Goldplating – [gehört abgeschafft](#). Das gilt [auf allen Ebenen](#). Erstens sollten die Mitgliedstaaten nicht länger durch eigene nationale Regelungen über europäische Vorgaben hinausgehen. Zweitens sollte die EBA Vorgaben auf Level 2 nicht verschärfen. Drittens sollte auch die EU sich an internationale Aufsichtsstandards halten, ohne über diese hinauszugehen (etwa indem sie Basel III auf nicht systemische und nicht international vernetzte Institute ausdehnt). Damit wird die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Union gesichert. Zudem wird der Aufsichtsrahmen wesentlich übersichtlicher und lässt sich leichter anwenden.

### **Begrenzung neuer Rechtsakte**

Vor der Einführung jedes neuen Rechtsakts sollte man innehalten und sich folgende Fragen stellen: Bedarf es seiner wirklich? Lassen sich dessen Ziele nicht auch auf andere Weise erreichen? Stehen der Aufwand für die Institute und der angestrebte Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis?

Dazu bedarf es einer [realistischeren Kostenanalyse](#) als der bisherigen, die bisweilen sporadisch, oberflächlich und nicht durch Daten unterfüttert ist. Außerdem sollte die [Stimmigkeit](#) neuer Regelungen mit dem bereits bestehenden Rechtsrahmen geprüft werden. [Konsultationen](#) müssen ernst genommen und nicht nur als Pflichtübung in

letzter Minute durchgeführt werden. Den Prinzipien von **Proportionalität und Subsidiarität** sollte mehr als bloße Lippenbekenntnisse gewidmet sein.

Darüber hinaus ist in jedem Einzelfall über eine **zeitlich begrenzte Geltung neuer Rechtsakte** nachzudenken. Eine Fortführung bedarf anschließend einer gesonderten Wirkungsanalyse, einschließlich einer Kosten-/Nutzenuntersuchung.

Über die oben aufgeworfenen Fragen sollte nicht nur vor Erlass eines neuen Rechtsaktes, sondern auch nach einer gewissen Zeit nach dessen Implementierung nachgedacht werden. Hierzu empfiehlt sich bei **bestimmten Rechtsakten die Einführung eines Post-Implementation-Review-Projektes**, in welchem der beabsichtigte Nutzen mit der implementierten Realität und den erzielten Ergebnissen der Regulierung abgeglichen wird.

### **Institutionelle Veränderungen**

Für eine Verbesserung der europäischen Bankenaufsicht genügt eine Veränderung der Regeln allein nicht, es bedarf auch institutioneller Reformen. Ein besonders wirksames Mittel, um die Zahl der Regelungstexte zu verringern, wäre die **Festschreibung der Zahl der Mitarbeiter europäischer Behörden**. Statt immer mehr Regulierer zu beschäftigen, sollten weniger, dafür aber **hochqualifizierte Personen** eingestellt werden. Ein fester Anteil der freiwerdenden Posten sollte ausschließlich mit Personal **mit Industrieerfahrung** besetzt werden – auch wenn dies nur mit höheren Gehältern möglich sein wird. Um die richtigen Anreize zu setzen, sollten die EU und die **Mitgliedstaaten einen Teil der Aufsichtskosten** selbst tragen (z. B. 10 %) und diesen nicht wie bisher vollständig auf die Industrie überwälzen.

Aufsichtsprozesse wie beispielsweise das Reporting sollten effizienter gestaltet werden (z. B. nach dem Prinzip „Einmal melden, mehrfach nutzen“).

## **Ausblick**

Die europäische Bankenaufsicht steht an einem Scheidepunkt. Es bedarf eines Neustarts, eines „EFS 2.0“. Dieser muss nicht länger nur Bankenkrisen abwenden, sondern die Institute und die gesamte Wirtschaft der EU auch im internationalen Wettbewerb unterstützen. **Nur ein wettbewerbsfähiges Bankensystem ist stabil und erwirtschaftet die Gewinne, die zur Erhaltung des sozialen Wohlstands notwendig sind.** Ein erstarrtes Bankensystem führt dagegen zur Abwanderung wirtschaftlicher Tätigkeit in Drittstaaten und würde dadurch auch die praktische Wirksamkeit der Bankenaufsicht hemmen. Erfahrungsgemäß kommen Krisen meist aus dem Ausland, wo die europäische Aufsicht nicht greift. Natürlich sind Reformen mit Kosten und Umstellungsschwierigkeiten verbunden. Ein „weiter so“ ist jedoch keine Alternative, sondern würde auf lange Sicht den Erfolg und die Stabilität der Real- und der Finanzwirtschaft in der EU gefährden.

Herausgeber:

Bundesverband deutscher Banken e. V.  
Burgstraße 28 | 10178 Berlin  
Deutschland

Lobbyregister-Nr. R001458

EU-Transparenzregister-Nr. 0764199368-97

USt-IdNr.: DE201591882

Kontakt:

[kontakt-presse@bdb.de](mailto:kontakt-presse@bdb.de)

+49 30 1663-0

[bankenverband.de](http://bankenverband.de)

Inhaltlich verantwortlich:

Michaela Zattler, Director, Leiterin Bankenaufsicht und Bilanzierung

Ingmar Wulfert, Director, TG Bankenaufsicht und Bilanzierung