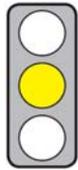


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will das bestehende System nationaler Aufsichtsbehörden durch eine Europäische Finanzaufsicht, bestehend aus zwei Säulen, ersetzen.

Betroffene: Alle Finanzinstitute der EU, die nationalen Aufsichtsbehörden



Pro: (1) Die vorgeschlagene Aufsichtsarchitektur, einschließlich der Gründung neuer Behörden auf EU-Ebene, ist den Risiken integrierter europäischer Finanzmärkte angemessen.

(2) Die Harmonisierung aufsichtsrechtlicher Vorschriften kann die mit der Aufsicht verbundenen Kosten für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute senken.

Contra: (1) Die Zentralisierung der Aufsicht über Ratingagenturen und Clearingstellen ist nicht erforderlich. Auch Aufsichtskollegien nationaler Regulierungsbehörden können diese Arbeit leisten.

(2) Eigenständige Entscheidungsbefugnisse neuer EU-Behörden sind im Hinblick auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH problematisch.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 252 der Kommission vom 27. Mai 2009: **Europäische Finanzaufsicht**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Nach Überzeugung der Kommission hat die Finanzkrise „erhebliche Schwachstellen“ bei der Finanzaufsicht in der EU offengelegt. Sie ist der Meinung, dass die nationalen Aufsichtsmodelle mit grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten nicht länger Schritt halten können. Im Übrigen habe die Krise deutlich gemacht, dass es zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden „in hohem Maße an Zusammenarbeit, Koordinierung, Kohärenz und gegenseitigem Vertrauen“ fehlt. (S. 2)
- Die Kommission schlägt daher zwei neue Säulen für die Finanzaufsicht in der EU vor (S. 3):
 - ein Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS), das eine bessere Aufsicht über einzelne Finanzinstitute („Mikroebene“) gewährleisten soll, und
 - einen Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC), der für einen verbesserten Umgang mit Risiken für die Stabilität des Finanzsystems („Makroebene“) sorgen soll.

► Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS)

- Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) soll ein „Netzverbund“ nationaler und europäischer Aufsichtsbehörden mit „geteilten und sich gegenseitig verstärkenden Zuständigkeiten“ sein (S. 3 und 9).
- Als Teil des ESFS sollen eine Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), eine Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und eine Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESA) eingerichtet werden.
- Diese neuen EU-Behörden sollen eigenständige juristische Personen sein und über ein je eigenes Budget verfügen. Die Präsidenten aller drei Behörden sollen ihre Ämter jeweils für fünf Jahre ausüben. Ihre Ernennung soll vom Europäischen Parlament bestätigt werden müssen.
- Um auf sektorübergreifende Risiken angemessen reagieren zu können, soll ein mit Vertretern der neuen EU-Behörden und der Kommission besetzter „übergeordneter Lenkungsausschuss“ das ESFS ergänzen.

► Aufgaben der nationalen Finanzaufsichtsbehörden im ESFS

- Den nationalen Aufsichtsbehörden obliegt es im ESFS,
 - die „finanzielle Solidität einzelner Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors zu erhalten“ und die Empfänger von Finanzdienstleistungen zu „schützen“ (S. 3) und
 - grenzüberschreitend tätige Institute im Rahmen von „Aufsichtskollegien“ zu beaufsichtigen (S. 10), die von der Behörde desjenigen Staates geleitet werden, in dem das jeweilige Institut seinen Hauptsitz hat; an den Sitzungen der Aufsichtskollegien nehmen Vertreter der neuen EU-Behörden als Beobachter teil.
- Weil die Aufsicht über einzelne Finanzinstitute in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ist für die Kommission auch „klar, dass die finanziellen Mittel zur Rettung einzelner Institute vorläufig von den Mitgliedstaaten und folglich den nationalen Steuerzahlern aufgebracht werden müssen“. (S. 11)

► Aufgaben der neuen EU-Behörden im ESFS

- Die Kommission schlägt vor, den neuen EU-Behörden die folgenden Aufgaben zu übertragen:
- die Harmonisierung des Aufsichtsrechts, durch die Entwicklung verbindlicher technischer Standards (z.B. für die Genehmigung interner Risikobewertungsmodelle) sowie verbindlicher Leitlinien (insbesondere für die Zulassung und Überwachung von Finanzinstituten);
 - die Gewährleistung der konsistenten Anwendung des EU-Rechts, insbesondere indem die EU-Behörden
 - Meinungsunterschiede zwischen nationalen Aufsichtsbehörden verbindlich entscheiden,

- nationalen Aufsichtsbehörden, die „offensichtlich“ gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, eine Frist zur Vornahme bestimmter empfohlener Maßnahmen setzen und im Fall eines fortdauernden Verstoßes eine Entscheidung der Kommission herbeiführen;
 - die Entwicklung einer gemeinsamen Aufsichtskultur, etwa über Ausbildungsprogramme;
 - die alleinige Aufsicht über „bestimmte europaweit tätige Einrichtungen“ wie Ratingagenturen oder Clearingstellen, einschließlich der Zulassung und laufenden Aufsicht über solche Einrichtungen;
 - die Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden in Krisensituationen, was auch die Zuständigkeit für „Dringlichkeitsentscheidungen“ (z.B. in Bezug auf Leerverkäufe) einschließt;
 - die Schaffung einer zentralen europäischen Datenbank für Informationen, die nationale Aufsichtsbehörden im Rahmen der Aufsicht über Finanzinstitute erlangen;
 - den Abschluss technischer Vereinbarungen in internationalen Organisationen (z.B. im IWF) sowie von Verwaltungsabkommen mit Drittstaaten (z.B. mit der US-amerikanischen Bankenaufsicht).
- **Entscheidungen im Europäischen Finanzaufsichtssystem (ESFS)**
- Entscheidungen im ESFS werden vom Vorsitzenden der jeweils zuständigen EU-Behörde (EBA, EIOPA oder ESA) sowie den Vorsitzenden der nationalen Aufsichtsbehörden getroffen.
 - Über „technische Vorschriften“ soll mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Dabei sollen die gleichen Stimmengewichte wie im Ministerrat Anwendung finden. Für „andere Aufgaben“, darunter Entscheidungen über die Anwendung bestehender Rechtsvorschriften, schlägt die Kommission, soweit nicht „gesonderte Vereinbarungen“ getroffen werden, die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit vor (S. 14).
- **Europäischer Rat für Systemrisiken (ESRC)**
- Aufgabe des Europäischen Rates für Systemrisiken (ESRC) ist es, als unabhängiges Gremium die Risiken für die Finanzmarktstabilität zu überwachen, die sich aus makroökonomischen Entwicklungen oder aus Entwicklungen im Finanzsektor ergeben.
 - Der ESRC soll sich mindestens viermal jährlich treffen und „frühzeitig“ vor systemweiten Risiken warnen. „Erforderlichenfalls“ gibt der ESRC Empfehlungen zur Eindämmung der Risiken ab, die er mit einfacher Mehrheit verabschiedet. Diese können an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet sein. Mitgliedstaaten, die solchen Empfehlungen keine Folge leisten, sollen dies begründen („comply or explain“). (S. 5 und 6).
 - Folgende Institutionen sollen im ESRC vertreten sein und jeweils über eine Stimme verfügen:
 - die Europäische Zentralbank, vertreten durch ihren Präsidenten bzw. ihren Vizepräsidenten, wenn der Präsident zum Vorsitzenden des ESRC gewählt wird,
 - die 27 nationalen Zentralbanken,
 - die drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESA, vertreten durch ihre Vorsitzenden,
 - die Europäische Kommission.
 - Über ein Beteiligungs- und Rederecht im ESRC sollen verfügen, ohne stimmberechtigt zu sein:
 - Vertreter der nationalen Finanzaufsichtsbehörden, die als Begleiter des Präsidenten der nationalen Zentralbank an den Sitzungen teilnehmen,
 - der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses, der stellvertretend für die nationalen Finanzminister an den Sitzungen des ESRC teilnimmt.

Änderung zum Status quo

- Bisher gibt es keine EU-Behörden für die Finanzaufsicht, sondern drei Ausschüsse ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die mit Vertretern der nationalen Finanzaufsichtsbehörden besetzt sind (CEBS für die Bankenaufsicht, CEIOPS für die Versicherungsaufsicht und CESR für die Aufsicht über den Wertpapierhandel). Ihre Aufgaben hatte die Kommission durch Beschlüsse vom 23. Januar 2009 erweitert (vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)).
- CEBS, CEIOPS und CESR beraten die Kommission beim Entwurf detaillierter Durchführungsbestimmungen und wirken auf eine einheitliche Aufsichtspraxis in der EU hin, verfügen aber über keine Entscheidungskompetenzen. Die neuen EU-Agenturen hingegen sollen über Meinungsverschiedenheiten nationaler Behörden entscheiden, verbindliche Standards und Auslegungsleitlinien beschließen und Dringlichkeitsentscheidungen zur Koordinierung der nationalen Behörden treffen dürfen.
- Eine zentrale Aufsicht über Ratingagenturen und Clearingstellen auf EU-Ebene, wie sie die Kommission den neuen EU-Behörden übertragen will, gibt es bisher nicht. Ebenso wenig gibt es bisher ein europäisches Gremium, das wie der vorgeschlagene ESRC Risiken für die Finanzmarktstabilität beurteilt.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission liefert keine formale Subsidiaritätsbegründung. Sie betont jedoch, dass sich die im Wesentlichen national geprägte Finanzaufsicht in der EU in der Finanzkrise als unzureichend erwiesen hat.

Politischer Kontext

Der im Verlauf der Finanzkrise vorgelegte Bericht einer hochrangigen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen IWF-Präsidenten Jacques de Larosière vom 25. Februar 2009 enthält Vorschläge für eine europäische Finanzaufsicht. Insbesondere plädiert der Bericht für eine Stärkung der Zusammenarbeit und eine bessere Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden. Bis 2012 sollten neue europäische Aufsichtsbehörden und ein Gremium für die Überwachung systemischer Risiken geschaffen werden.

In ihrer Mitteilung zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates vom März 2009 [KOM(2009) 144] hat die Kommission diesen Bericht begrüßt und legislative Maßnahmen angekündigt. Die vorliegende Mitteilung konkretisiert diese Maßnahmen und legt die Grundzüge der neuen Architektur für die europäische Finanzaufsicht dar. Anschließend will die Kommission gesetzgeberische Maßnahmen vorschlagen. Einige Mitgliedstaaten (insbesondere Großbritannien) haben die Kommissionspläne bereits als zu weitgehend kritisiert. Andere Mitgliedstaaten (etwa Frankreich) fordern dagegen eine weiter gehende Zentralisierung der Aufsicht auf EU-Ebene.

Der Rat hat die Kommissionspläne am 9. Juni 2009 erstmals diskutiert und dabei klargestellt, dass Entscheidungen der neuen EU-Behörden sich nicht auf die Haushalte der Mitgliedstaaten auswirken dürfen. Wegen möglicher finanzieller Auswirkungen sind die Befugnis der EU-Behörden zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten, die Aufsicht über Ratingagenturen und Clearinghäuser und die Befugnis, in Notfällen Dringlichkeitsentscheidungen treffen zu können, besonders umstritten.

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Juni 2009 schlossen sich die Staats- und Regierungschefs diesen Bedenken an und betonten erneut, dass sich „die Entscheidungen der Europäischen Aufsichtsbehörden in keiner Weise auf die haushaltspolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auswirken sollten.“ Uneinigkeit besteht allerdings in der Frage, ob die Veränderungen in der Finanzaufsicht auf Art. 95 EGV gestützt werden können. Vor allem Großbritannien hat hier Zweifel angemeldet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Binnenmarkt
Die Kommission bittet Vertreter aller interessierten Kreise bis zum 15. Juli 2009 um [Stellungnahmen](#).

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission hat seit Beginn der Finanzkrise eine Fülle von Vorschlägen für eine verbesserte Finanzmarktaufsicht gemacht, die in ihrer Gesamtschau sehr zielführend sind ([vgl. CEP-Kurzanalysen](#)).

Tatsächlich leidet die Finanzaufsicht in der EU sowohl auf Mikro- wie auf Makroebene an veralteten Strukturen. **Die stark national geprägte Finanzmarktaufsicht in der EU wird angesichts der engen internationalen Verflechtungen den vorhandenen Risiken nicht länger gerecht.** Dass die Kommission nun beide Aufsichtsebenen handlungsfähiger machen und enger miteinander verknüpfen will und daher **die Einrichtung eines Europäischen Finanzaufsichtsystems (ESFS) und eines Europäischen Rates für Systemrisiken (ESRC)** vorschlägt, **ist ausdrücklich zu begrüßen.**

Der ESRC sollte mit ähnlichen Behörden auf internationaler Ebene möglichst eng zusammenarbeiten. Nur so können Risiken für das längst weltweit verflochtene Finanzsystem erkannt werden. Ob den unverbindlichen Empfehlungen des Rates auch Folge geleistet wird, hängt von dessen Glaubwürdigkeit ab. Diese wiederum wird von seiner Zusammensetzung beeinflusst.

Der Vorschlag der Kommission zur Zusammensetzung des ESRC ist als Kompromiss vertretbar. Die starke Rolle der Notenbanken in diesem Gremium ist sachgerecht. Angesichts ihrer geldpolitischen Tätigkeit am Geldmarkt und angesichts der Tatsache, dass der Erhalt der Finanzmarktstabilität in vielen Mitgliedstaaten bereits jetzt Teil ihres Mandats ist, sind sie mit der Beobachtung der Kapitalmärkte vertraut. **Die starke Rolle der EZB im ESRC ist eine diplomatische Herausforderung.** Denn die EZB verfügt nur für die Euro-Staaten über geldpolitische Kompetenzen, soll über den Vorsitz im ESRC nun aber starke Mitspracherechte bei der Beurteilung der Lage auf den Finanzmärkten auch der Nicht-Euro-Staaten erhalten. Es ist fraglich, inwieweit die EZB bereit sein wird, eine schonungslose Bewertung vorzunehmen, wenn etwa die Bank of England betroffen ist. Keinen sachlichen Grund gibt es dafür, dass die Kommission im ESRC vertreten sein soll.

Die Vorschläge zum ESFS können nicht gänzlich überzeugen. Einerseits spricht vieles für eine stärkere inhaltliche Koordinierung der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute. **Zu begrüßen ist dabei, dass die Kommission – auch wenn die genauen Abstimmungsmodalitäten im ESFS noch nicht feststehen – auf eine umfassende Zentralisierung der Aufsicht auf EU-Ebene vorerst verzichtet.** Sie wäre angesichts enormer Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung mittelfristig nämlich kaum realisierbar. **Indem die neuen EU-Behörden EBA, EIOPA und ESA zwar einzelne Entscheidungsbefugnisse bekommen, letztlich aber auf die Kooperation mit den nationalen Aufsichtsbehörden angewiesen bleiben, ergibt sich insgesamt ein wohldurchdachtes föderales Aufsichtsmodell.**

Die Kompetenzen der neuen EU-Behörden werfen andererseits Folgefragen auf, die letztlich nur politisch geklärt werden können. **Problematisch ist dabei vor allem, dass die finanziellen Folgen von Entscheidungen dieser Behörden – z.B. zu der Frage, ob eine Bank systemrelevant ist und dementsprechend mit öffentlichen Geldern vor der Insolvenz bewahrt werden soll – von den Mitgliedstaaten getragen werden müssen.** Ob alle Mitgliedstaaten bereit sein werden, das Auseinanderfallen von Entscheidungskompetenz und finanzieller Verantwortung für die Folgen hinzunehmen, ist fraglich.

Die alleinige Zuständigkeit von EBA, EIOPA und ESA für die Überwachung von Ratingagenturen und Clearingstellen kann als Türöffner für eine weitergehende künftige Zentralisierung gesehen werden. Diese Aufsicht kann genauso von den bestehenden nationalen Aufsichtskollegien durchgeführt werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Harmonisierte Vorschriften können die mit der Aufsicht verbundenen Kosten für grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute verringern.

Die vorgesehenen Kompetenzen der EU-Behörden zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden sowie zur Bewältigung von Krisensituationen können die Effizienz der Finanzmarktaufsicht erhöhen, werden politisch aber nur schwer durchsetzbar sein.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Nicht erkennbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vor allem die Arbeit des ESFS kann die Aufsicht verbessern und die Finanzmarktstabilität stärken, was für die Kreditversorgung der Realwirtschaft unumgänglich ist. Die Attraktivität der EU als Standort für Investitionen nimmt dadurch zu. Allerdings bedingt die weltweit enge Verflechtung der Finanzmärkte, dass die Stabilität des europäischen Finanzmarktes auch von den Aufsichtsstandards in anderen Teilen der Welt abhängig ist.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für die vorgeschlagenen Veränderungen der Finanzaufsicht in der EU zieht die Kommission grundsätzlich zu Recht Art. 95 EGV als Kompetenzgrundlage heran, auch wenn dies in einigen Mitgliedstaaten anders gesehen wird (siehe dazu [CEP-Gutachten](#)). Denn die anvisierten Maßnahmen dienen dem Funktionieren des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Insbesondere können national unterschiedliche Aufsichtssysteme Finanzinstitute vom Zutritt in einen anderen Markt abhalten. Insofern ist die Errichtung neuer EU-Finanzaufsichtsbehörden mit gewissen Entscheidungsbefugnissen geeignet, das Funktionieren der grenzüberschreitenden Märkte für Finanzprodukte zu verbessern. Zugleich sind die Vorschläge geeignet, die Finanzmarktstabilität zu erhöhen, was ebenfalls das Funktionieren des Binnenmarktes verbessert. Erst die von der Kommission vorzulegenden Verordnungen zur Errichtung der neuen EU-Behörden werden allerdings zeigen, ob ihre konkrete Ausgestaltung die Grenzen des Art. 95 EGV einhält.

Die Übertragung von Aufgaben der Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute (nicht jedoch Versicherungsunternehmen) auf die EZB könnte auf Art. 105 Abs. 6 EGV gestützt werden.

Subsidiarität

Hängt von der konkreten Ausgestaltung der angekündigten Verordnungen ab.

Verhältnismäßigkeit

Hängt von der konkreten Ausgestaltung der angekündigten Verordnungen ab.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die geplanten Entscheidungskompetenzen der neuen EU-Behörden sind im Hinblick auf die „Meroni“-Rechtsprechung des EuGH (Rs. 9/56) problematisch. Danach erfordert es das in den Verträgen verankerte Gleichgewicht der Institutionen, dass neben diesen keine weiteren Einrichtungen mit eigenen Letztentscheidungsbefugnissen geschaffen werden. Soweit die Einrichtung einer EU-Behörde nicht unmittelbar in den Verträgen vorgesehen ist, dürfen ihr daher nur Ausführungsbefugnisse übertragen werden, deren Ausübung im vollen Umfang der Kontrolle durch die Kommission unterliegt.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Hängt von der konkreten Ausgestaltung der angekündigten Verordnungen ab.

Alternatives Vorgehen

Eine Verringerung der Befugnisse der neuen EU-Behörden – z.B. im Bereich der Ratingagenturen und Clearinghäuser – könnte politische Bedenken zerstreuen, ohne die Qualität der Aufsicht zu verringern.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will am 30. September 2009 drei Verordnungen vorschlagen, mit denen die neuen EU-Agenturen EBA, EIOPA und ESA errichtet werden sollen. Die Agenturen sollen 2010 funktionsfähig sein. Ferner hat die Kommission angekündigt, dass sie über „flankierende Maßnahmen“ und „Änderungen der sektoralen Rechtsvorschriften“ eine „stärkere Harmonisierung der Finanzregulierung“ herbeiführen will, außerdem hat sie Vorschläge für eine „größere Konsistenz der nationalen Befugnisse“ angekündigt (S. 11 der Mitteilung).

Zusammenfassung der Bewertung

Die neue auf zwei Säulen ruhende Aufsichtsarchitektur schließt Lücken in der bisher vor allem national geprägten Finanzaufsicht in der EU. Dass es nicht zu einer umfassenden Zentralisierung der Finanzaufsicht auf der EU-Ebene kommen soll, ist vernünftig. Aber bereits die Teilzentralisierung wirft die Frage auf, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, Entscheidungen von EU-Behörden mit potenziell weitreichenden Folgen für die nationalen Haushalte zu akzeptieren. Eigenständige Entscheidungsbefugnisse neuer EU-Behörden wären außerdem im Hinblick auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH problematisch.