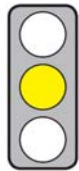


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Es wird ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) eingerichtet, der über die Stabilität des gesamten europäischen Finanzsystems wachen soll.

Betroffene: Nationale und Europäische Finanzaufsichtsbehörden, Zentralbanken, Finanzinstitute



Pro: (1) Die Schaffung eines EU-Gremiums, das Systemrisiken auf europäischer Ebene überwacht, ist ebenso sinnvoll wie die vorgesehene enge Zusammenarbeit mit dem IWF und dem Rat für Finanzmarktstabilität.

(2) Es ist sachgerecht, dass die Warnungen und Empfehlungen des ESRB nicht verbindlich und grundsätzlich nicht-öffentlich sein sollen.

Contra: Die personelle Zusammensetzung des ESRB-Verwaltungsrates verursacht Interessenkonflikte: Nationale Zentralbanken, europäische Aufsichtsbehörden und die EU-Kommission können von selbst ausgesprochenen Warnungen und Empfehlungen betroffen sein.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 499 vom 23. September 2009 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und **zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken** und

Vorschlag KOM(2009) 500 vom 23. September 2009 für eine **Entscheidung** des Rates **zur Übertragung besonderer Aufgaben** im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken **auf die Europäische Zentralbank**

Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen, soweit nicht anders angegeben, auf den Verordnungsvorschlag KOM(2009) 499.

► Ziel und Hintergrund der Vorschläge

Es wird ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board; ESRB) eingesetzt (Art. 1).

► Aufgaben und Organisation des ESRB

- Der ESRB ist als spezielles Gremium für die „Makroaufsicht“ über das gesamte EU-Finanzsystem zuständig. Konkret soll der ESRB

- Risiken, die die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden können („Systemrisiken“), ermitteln und einordnen,

- bei Bedarf Risikowarnungen und Empfehlungen für Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken aussprechen,

- die Umsetzung dieser Warnungen und Empfehlungen überwachen,

- eng mit den drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden sowie mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und dem Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board) zusammenarbeiten. (Art. 3)

- Der ESRB hat keine Rechtspersönlichkeit.

- Der ESRB verfügt über einen Verwaltungsrat, einen Lenkungsausschuss und ein Sekretariat. Ein Fachausschuss steht dem Verwaltungsrat nach Bedarf beratend zur Seite.

- Die 27 Präsidenten der nationalen Zentralbanken sowie der Präsident und der Vizepräsident der EZB wählen aus Ihrem Kreis den Vorsitzenden des ESRB. Er wird für eine Amtszeit von 5 Jahren gewählt und vertritt den ESRB nach außen. (Art. 5 Abs. 1)

► Der Verwaltungsrat

- Zentrales Gremium des ESRB ist der Verwaltungsrat. Er beschließt über Warnungen und Empfehlungen.

- Stimmberechtigte Mitglieder sind:

- der Präsident und der Vizepräsident der EZB,

- die Präsidenten der nationalen Zentralbanken,

- ein Mitglied der Europäischen Kommission sowie

- die Vorsitzenden der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA (Art. 6).

- Mitglieder ohne Stimmrecht sind je Mitgliedstaat ein Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden und der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses (letzterer wurde mit Beginn der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion nach Art. 114 Abs. 2 UAbs. 3 EGV eingesetzt). (Art. 6 Abs. 2)

- Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind unparteiisch und weisungsunabhängig. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht versuchen, sie zu beeinflussen. (Art. 7 Abs. 2).

► Lenkungsausschuss, Sekretariat und Beratender Fachausschuss

- Der Lenkungsausschuss des ESRB bereitet die Sitzungen des Verwaltungsrates vor (Art. 4 Abs. 3).
- Das bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelte Sekretariat des ESRB leistet analytische, statistische, administrative und logistische Unterstützung. Die EZB stellt dem Sekretariat „ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen“ zur Verfügung. (Art. 4 Abs. 4 sowie Art. 2 und 3 KOM (2009) 500)
- Ein Beratender Fachausschuss steht dem Verwaltungsrat auf Verlangen unterstützend zur Seite. Er setzt sich zusammen aus je einem Vertreter der EZB, der nationalen Zentralbanken, der EU-Aufsichtsbehörden, der nationalen Aufsichtsbehörden und des Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie zwei Vertretern der Kommission (Art. 4 Abs. 5 und Art. 12).

► Warnungen und Empfehlungen des ESRB

- Stellt der Verwaltungsrat des ESRB „signifikante Risiken“ fest, kann er mit einfacher Mehrheit nicht verbindliche, nicht-öffentliche Warnungen und Empfehlungen beschließen. Sie können sich richten an (Art. 16 Abs. 1 und 2):
 - die EU insgesamt,
 - einen oder mehrere Mitgliedstaaten,
 - eine oder mehrere Europäische Finanzaufsichtsbehörden,
 - eine oder mehrere nationale Aufsichtsbehörden oder
 - die EU-Kommission („Empfehlungen zum einschlägigen Gemeinschaftsrecht“; Art. 16 Abs. 2 S. 3).
- Die adressierten Mitgliedstaaten und Aufsichtsbehörden informieren die ESRB über die Maßnahmen, die sie zur Umsetzung der Empfehlung treffen, oder begründen, warum sie keine Maßnahmen treffen. Im letzteren Fall informiert der ESRB den Ministerrat und die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden. (Art. 17)
- „Von Fall zu Fall“ kann der Verwaltungsrat auch öffentliche Warnungen oder Empfehlungen annehmen. Dazu bedarf es einer Zweidrittelmehrheit. (Art. 18 Abs. 1)

Änderung zum Status quo

Bisher gibt es kein Gremium, das für die Makroaufsicht über das Finanzsystem auf europäischer Ebene zuständig ist. In einigen Mitgliedstaaten gehört die Überwachung der Finanzmarktstabilität jedoch bereits heute zur Aufgabe der nationalen Zentralbank.

Subsidiaritätsbegründung

Der Kommission zufolge können die Mitgliedstaaten aufgrund der Integration der europäischen Finanzmärkte das gemeinschaftliche Finanzsystem auf Makroebene nicht in ausreichendem Maße beaufsichtigen.

Politischer Kontext

Der Verordnungsvorschlag ist das Ergebnis längerer Vorarbeiten. Bereits im März 2009 empfahl die nach der Finanzkrise eingesetzte Larosière-Gruppe die Einrichtung Europäischer Aufsichtsbehörden sowie eines neuen Gremiums für die Überwachung von Systemrisiken bis 2012.

Die anschließend von der Kommission vorgelegten Pläne (Mitteilung KOM(2009) 252, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)) erfuhren sowohl am 9. Juni 2009 vom ECOFIN-Ministerrat als auch am 19. Juni 2009 von den Staats- und Regierungschefs Unterstützung. Letztere forderten die Kommission auf, bis Herbst 2009 Legislativvorschläge auszuarbeiten. Parallel zur Errichtung des ESRB schlägt die Kommission die Gründung von drei Europäischen Finanzaufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Wertpapierunternehmen (ESMA) vor. Diese sollen jeweils eine verbesserte Aufsicht über die einzelnen Finanzinstitute (so genannte „Mikroaufsicht“) ermöglichen [KOM(2009) 501, 502 und 503 vom 23. September 2009].

Stand der Gesetzgebung

23.09.09	Annahme durch Kommission
20.10.09	Erörterung im Rat (Haushalt)
09.03.10	1. Lesung Europäisches Parlament (geplant)
Offen	Annahme durch Rat (nur für KOM(2009) 499: auch durch Europäisches Parlament) und Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wirtschaft und Finanzen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Für KOM(2009) 499: Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatterin: Sylvie Goulard (ALDE-Fraktion, FR); Haushalt, Arbeit und Soziales; Recht; Konstitutionelle Fragen Für KOM(2009) 500: Wirtschaft und Währung, Berichterstatter: Tremosa I Balcells Ramon (ALDE-Fraktion, SP)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.

Entscheidungsmodus im Rat: Für KOM(2009) 499: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)
Für KOM(2009) 500: Einstimmigkeit (Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto)

Formalien

Kompetenznorm: Für KOM(2009) 499: Art. 95 EGV (Binnenmarkt)
Für KOM(2009) 500: Art. 105 Abs. 6 EGV (Währungspolitik)

Art der Gesetzgebungskompetenz: Für KOM(2009) 499: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Für KOM(2009) 500: Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart: Für KOM(2009) 499: Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)
Für KOM(2009) 500: Art. 192 EGV (Zustimmungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Wie die Finanzkrise gezeigt hat, ist **eine verbesserte Überwachung von Systemrisiken** im Finanzsektor alternativlos. In der Europäischen Union sind die Aufsichtsstrukturen allerdings sehr stark national geprägt. Angesichts enger internationaler Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen Finanzunternehmen setzt eine Gefahrenanalyse jedoch Informationen und Einblicke voraus, über die die einzelne nationale Behörde nicht verfügt. Der Vorschlag, diese verbesserte Überwachung **auf europäischer Ebene** einzurichten, ist daher **zweckmäßig**.

Ebenfalls sinnvoll ist die vorgeschlagene enge Zusammenarbeit der ESRB mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und dem Rat für Finanzstabilität auf internationaler Ebene. Nur so können Risiken für das längst weltweit verflochtene Finanzsystem erkannt werden.

Dass die Warnungen und Empfehlungen des ESRB in der Regel nicht-öffentlich sein sollen, ist verständlich. Denn es ist **für eine schonungslose Analyse der Lage der Finanzmärkte essentiell**, dass der ESRB keine Rücksicht auf etwaige Reaktionen am Kapitalmarkt nehmen muss. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Warnungen und Empfehlungen auch tatsächlich vertraulich bleiben.

Dass die Empfehlungen des ESRB unverbindlich sind, ist sachgerecht. Zentralbankvertreter, die qua EG-Vertrag von Politikern weisungsunabhängig sind, sollten nicht ihrerseits dazu ermächtigt werden, diesen Politikern verbindliche Weisungen, etwa über den Inhalt der Gesetzgebung, zu erteilen.

Ob den unverbindlichen Empfehlungen des ESRB auch Folge geleistet wird, hängt von dessen Glaubwürdigkeit ab. Die personelle Zusammensetzung des ESRB, die dafür maßgeblich ist, ist allerdings problematisch. Die starke Rolle der Zentralbanken im Verwaltungsrat ist aus fachlicher Sicht nur teilweise sachgerecht: Durch ihre geldpolitische Tätigkeit am Geldmarkt und angesichts der Tatsache, dass der Erhalt der Finanzmarktstabilität in vielen Mitgliedstaaten bereits jetzt Teil ihres Mandats ist, sind die nationalen Zentralbanken mit der Beobachtung der Kapitalmärkte zwar vertraut. Ob sie allerdings auch in der Lage sind, Risiken für die Versicherer rechtzeitig zu erkennen, darf angesichts ihrer mangelnden Erfahrung in der Beaufsichtigung dieser Märkte bezweifelt werden.

Das Stimmrecht der Zentralbanken verursacht darüber hinaus einen Interessenkonflikt, da die Zentralbanken in 15 der 27 Mitgliedstaaten – wie in Deutschland die Bundesbank – auch für die konkrete Aufsicht über einzelne Banken (mit)zuständig sind: **Sie können in die Lage geraten, sich selbst warnen oder Maßnahmen empfehlen zu müssen. Auch die Europäischen Aufsichtsbehörden und das Kommissionsmitglied im ESRB-Verwaltungsrat sind diesem Interessenkonflikt ausgesetzt.** Es ist fraglich, ob von den Zentralbanken, den Europäischen Aufsichtsbehörden und der Kommission die nötige kritische Distanz für eine objektive Bewertung erwartet werden kann, wenn sie am Ende selber betroffen sind.

Nicht minder fragwürdig ist, dass ein Mitglied der Kommission als stimmberechtigtes Mitglied des ESRB seinem eigenen Organ „Empfehlungen zum einschlägigen Gemeinschaftsrecht“ machen kann. **Das Kommissionsmitglied kann so den ESRB dazu nutzen, von der Kommission verfolgte politische Ziele durch den ESRB rechtfertigen zu lassen. Dies schwächt** letztendlich aber **die Autorität des ESRB**.

Auch die Kommission betont, dass der ESRB als „Gremium seine Legitimation aus dem Ruf bezieht, den es für die Unabhängigkeit seiner Einschätzungen, die hohe Qualität seiner Analysen und die Schärfe seiner Schlussfolgerungen erlangt“. Änderungen der Zusammensetzung des ESRB-Verwaltungsrates sind daher unumgänglich.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Systemrisiken können u.U. früher erkannt werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Überwachung von Systemrisiken erhöht die Stabilität des europäischen Finanzsystems. Sie macht neue Finanzkrisen, die sich über Kreditklemmen negativ auf das Wachstum und die Beschäftigung der Realwirtschaft auswirken können, weniger wahrscheinlich.

Folgen für die Standortqualität Europas

Da die Überwachung von Systemrisiken die Stabilität des europäischen Finanzsystems erhöht, verbessert sich die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Hinsichtlich der Verordnung bestehen keine Bedenken gegen Art. 95 EGV als Kompetenzgrundlage, weil die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes betroffen ist.

Die Entscheidung ist zu Recht auf Art. 105 Abs. 6 EGV gestützt. Danach können der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme der Versicherungsunternehmen übertragen“ werden. Dass von der Tätigkeit des ESRB, an dem die EZB maßgeblich beteiligt ist, auch die Versicherungswirtschaft betroffen sein kann, ist unproblematisch. Denn Art. 105 EGV soll nach Wortlaut und Ratio sicherstellen, dass die EZB nicht in die Mikroaufsicht über Versicherungsunternehmen einbezogen wird. Bei der Tätigkeit des ESRB handelt es sich aber gerade nicht um die Mikroaufsicht über Finanzinstitute, sondern über die Makroaufsicht über die Stabilität des EU-Finanzsystems (Erwägungsgrund 7).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Vom Interessenkonflikt für nationale Zentralbanken ist in Deutschland die Deutsche Bundesbank betroffen. Wenn die Bundesbank – wie derzeit diskutiert – die Bankenaufsicht in Deutschland in alleiniger Zuständigkeit ausüben soll, ist sie einem problematischen Interessenkonflikt ausgesetzt: Der Verwaltungsrat des ESRB – und damit auch der Bundesbankvertreter – kann Systemrisiken feststellen, die auch Entscheidungen und Einschätzungen der Bundesbank in ihrer Funktion als Bankenaufsichtsbehörde in Frage stellen.

Alternatives Vorgehen

Zur Lösung des Interessenkonfliktes sind zwei Alternativen denkbar. Erstens könnte der Verwaltungsrat um stimmberechtigte Wissenschaftler erweitert werden. Dies würde das Problem der Überfokussierung auf Banken sowie die Interessenkonflikte im ESRB-Verwaltungsrat verringern und der Qualität der Entscheidungen des Verwaltungsrates zugute kommen.

Alternativ könnte zweitens ein neues Gremium über Warnungen und Empfehlungen entscheiden, das sich zusammensetzt aus dem sechsköpfigen Direktorium der EZB (stellvertretend für die 16 Euroländer) sowie aus vier Zentralbankvertretern der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht übernommen haben. Letztere sollten in ihrem Heimatland aber über keine Zuständigkeit für die Bankenaufsicht verfügen. Der Verwaltungsrat könnte in diesem Szenario Vorschläge für Entscheidungen unterbreiten.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Dass mit dem ESRB ein Gremium Systemrisiken auf europäischer Ebene überwachen soll, ist sinnvoll. Auch die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und dem Rat für Finanzstabilität ist zu begrüßen. Ebenfalls ist es sachgerecht, dass die Warnungen und Empfehlungen des ESRB nicht verbindlich und grundsätzlich nicht-öffentlich sein sollen. Allerdings ist die personelle Zusammensetzung des ESRB problematisch, da sie mit einem Interessenkonflikt für die Vertreter der nationalen Zentralbanken, der europäischen Aufsichtsbehörden und der EU-Kommission einhergeht.