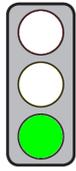


KERNPUNKTE

Ziel der Beschlüsse: Die Kommission weitet die Zuständigkeiten der EU-Ausschüsse zur Finanzmarktaufsicht aus und koordiniert so die nationalen Aufsichtsbehörden enger. Hierfür will sie EU-Mittel bereitstellen.

Betroffene: Finanzdienstleister und nationale Finanzaufsichtsbehörden.



Pro: (1) Die Stärkung der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden in CEBS, CESR und CEIOPS verbessert die Qualität der Aufsicht, insbesondere über international tätige Finanzdienstleister.
(2) Die Ausweitung der Zuständigkeit der Ausschüsse auf die Kontrolle der Finanzmarktstabilität ist angesichts der verflochtenen Finanzmärkte zu begrüßen.

Contra: –

INHALT

Titel

Beschlüsse 2009/77/EG bis 2009/79/EG der Kommission vom 23. Januar 2009 zur **Einsetzung der Ausschüsse der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR), der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) und der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS)**; sowie

Vorschlag KOM(2009) 14 für einen **Beschluss** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Januar 2009 zwecks **Auflegung eines Gemeinschaftsprogramms** zur Unterstützung spezifischer Tätigkeiten **auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen**, der Rechnungslegung und der Abschlussprüfung

Kurzdarstellung

Artikelangaben verweisen – wenn nicht anders angegeben – auf die weitgehend gleichlautenden Beschlüsse 2009/77/EG bis 2009/79/EG.

► Gegenstand und Zusammenhang der Beschlüsse

- Die bereits in Kraft getretenen Beschlüsse der Kommission 2009/77/EG, 2009/78/EG und 2009/79/EG ändern Aufgaben und Entscheidungsverfahren der seit 2001 bestehenden Ausschüsse der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR) und der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) sowie des seit 2004 bestehenden Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS), die jeweils mit Vertretern der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden besetzt sind.
- Der vorgeschlagene Beschluss KOM(2009) 14, dem Europäisches Parlament und Rat zustimmen müssen, bezweckt eine Beteiligung der EU an den Kosten dieser Ausschüsse.

► Hintergrund: Europäische Finanzmarktregulierung im Lamfalussy-Prozess

- Seit 2001 wird bei der europäischen Regulierung der Wertpapier-, Banken- und Versicherungsmärkte das Lamfalussy-Verfahren angewendet. Dieses vierstufige Gesetzgebungsverfahren soll die Qualität der Gesetzgebung verbessern, die Finanzmarktintegration vorantreiben und die europäischen Finanzaufsichtspraktiken angleichen. Es ist wie folgt gestaltet:
 - Zunächst verabschieden das Europäische Parlament und der Rat eine Rahmenrichtlinie (Stufe 1).
 - Anschließend konkretisiert die Kommission diese, indem sie mit Zustimmung eines Ausschusses aus Experten der nationalen Finanzministerien technische und detaillierte Durchführungsbestimmungen erlässt (Stufe 2). Dabei wird sie von CESR, CEBS und CEIOPS beraten.
 - CESR, CEBS und CEIOPS wirken darüber hinaus bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Finanzaufsichtsbehörden auf eine möglichst einheitliche Aufsichtspraxis in der EU hin (Stufe 3).
 - Die Kommission überwacht die Einhaltung der EU-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten und leitet gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten ein (Stufe 4).

► Kernaufgaben von CESR, CEBS und CEIOPS

- CESR, CEBS und CEIOPS sollen zur einheitlichen Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts sowie insbesondere zur Konvergenz der nationalen Aufsichtspraktiken beitragen. Die Ausschüsse
 - verfügen dabei über keinerlei Regelungsbefugnis, sondern verfolgen diese Ziele durch „Ausgabe unverbindlicher Leitlinien, Empfehlungen und Standards“ (Art. 3);
 - treten bei Streitfällen zwischen nationalen Aufsichtsbehörden als Schlichter auf (Art. 4 Abs. 1 lit. a);
 - legen Leitlinien für die Aufsicht über international tätige Finanzdienstleister durch „Kollegien“ aus mehreren nationalen Behörden fest und überwachen die Kohärenz deren Arbeit (Art. 4 Abs. 1 lit. e);
 - sollen ein „neues praktisches Instrumentarium zur Erhöhung der Konvergenz“ entwickeln (Art. 4 Abs. 3);

- erarbeiten zusammen kohärente sektorübergreifende Aufsichtspraktiken, etwa durch die Einrichtung sektorübergreifender Schulungsprogramme, länderübergreifender Inspektionsteams und Kontrollen, und wirken auf den verstärkten Austausch von Personal hin (Art. 6 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 2).
- CESR, CEBS und CEIOPS sollen darüber hinaus die Finanzmarktstabilität erhöhen. Die Ausschüsse
 - verfolgen und bewerten die Entwicklungen in ihren jeweiligen Sektoren und unterrichten die Kommission und die nationalen Finanzministerien und Zentralbanken über potenzielle oder akute Probleme;
 - bewerten für die Kommission mindestens zweimal jährlich die Stabilität des Finanzsystems und legen potenzielle Risiken und Schwachstellen in ihren jeweiligen Sektoren offen;
 - schlagen der Kommission „erforderlichenfalls“ Präventiv- oder Abhilfemaßnahmen vor;
 - erarbeiten gemeinsame, sektorübergreifende Aufsichtspraktiken und verfolgen gemeinsam mit dem bei der Europäischen Zentralbank angesiedelten Ausschuss für Bankenaufsicht („Banking Supervision Committee“, BSC) sektorübergreifende Risiken und Schwachstellen. (Art. 5)
- ▶ **Besonderheit: Finanzkonglomerate**
 - CESR und CEIOPS beraten die Kommission bei Durchführungsbestimmungen für die Aufsicht über „Finanzkonglomerate“; das sind Unternehmen, bei denen die Abgrenzung zwischen Bank- und Versicherungsgeschäft „unscharf“ ist (Art. 2 der Beschlüsse 2009/78/EG und 2009/79/EG).
 - CESR und CEIOPS arbeiten in einem „Finanzkonglomeratausschuss“ bei der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten zusammen. An den Sitzungen dieses Ausschusses nehmen Vertreter der Kommission und der Europäischen Zentralbank als Beobachter teil. (Art. 11 der Beschlüsse 2009/78/EG und 2009/79/EG)
- ▶ **Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben an CESR, CEBS und CEIOPS**
 - Vor der Übermittlung von Stellungnahmen an die Kommission müssen die Ausschüsse Marktteilnehmer, Verbraucher und Endnutzer „frühzeitig und umfassend“ konsultieren. Die Ergebnisse der Konsultation werden veröffentlicht, soweit die Teilnehmer dagegen keine Einwände erhoben haben. (Art. 12)
 - Die Ausschüsse können Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit fassen. Jeder Mitgliedstaat hat dabei dasselbe Stimmengewicht wie bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Art. 14 UAbs. 1).
 - Mitgliedstaaten, die die von einem Ausschuss beschlossenen Leitlinien, Empfehlungen oder Standards nicht einhalten, müssen dies begründen (Art. 14 UAbs. 2).
 - Jeder Ausschuss erstellt bis November ein Arbeitsprogramm für das Folgejahr und unterrichtet den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission über die erzielten Ergebnisse. Darüber hinaus berichtet jeder Ausschuss „regelmäßig“ an die Kommission. (Art. 9 und 13)
- ▶ **Gemeinschaftsprogramm mit Finanzhilfen für CESR, CEBS und CEIOPS**
 - Das vorgeschlagene Gemeinschaftsprogramm sieht eine Förderung von Ausschüssen im Bereich der Finanzmarktaufsicht, der Rechnungslegung und der Abschlussprüfung vor. Dafür sollen insgesamt 36,2 Mio. € aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden. Das Programm soll vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 laufen. (Art. 9 und Anhang KOM(2009) 14)
 - Die Kommission will CESR, CEBS und CEIOPS bis zu 8 Mio. € aus dem Gemeinschaftsprogramm zur Verfügung stellen, und zwar als Kofinanzierung für konkrete Maßnahmen wie Konferenzen, Veröffentlichungen, Forschung, Aus- und Fortbildungsprogramme und IT-Projekte, die den Austausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden betreffen (Art. 6 KOM(2009) 14).
 - Die Kommission bezuschusst keine Aktivitäten, die unmittelbarer Teil des eigentlichen Mandats der Ausschüsse sind (Art. 5 Abs. 3 KOM(2009) 14).
 - Die genaue Höhe der Finanzhilfe wird von der Kommission beschlossen, ohne Mitentscheidungsrecht des Parlaments oder des Rates (Art. 5 Abs. 4 KOM(2009) 14).
 - Die Kommission kann auch eventuellen Nachfolgern von CESR, CEBS und CEIOPS Finanzhilfen gewähren, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und der Rat nicht widerspricht. Gleiches gilt für andere juristische Personen ohne Erwerbscharakter, deren Tätigkeiten der aufsichtsrechtlichen Konvergenz im Bereich der Finanzdienstleistungen dienen. (Art. 7 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 KOM(2009) 14)

Änderung zum Status quo

- ▶ Das bestehende Mandat von CESR, CEBS und CEIOPS zur Steigerung der Konvergenz der Aufsichtspraktiken wird konkretisiert. Neu ist insbesondere, dass die Ausschüsse Streitfälle zwischen nationalen Aufsichtsbehörden schlichten, Leitlinien für die Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Unternehmen entwickeln und ein neues Instrumentarium zur Erhöhung der Konvergenz entwickeln sollen.
- ▶ Die möglichen Handlungsformen der Ausschüsse – Leitlinien, Empfehlungen und Standards – werden erstmals genannt.
- ▶ Die Finanzmarktstabilität war bisher nicht Teil des Mandats von CESR, CEBS und CEIOPS.
- ▶ Neu ist, dass Entscheidungen von CESR, CEBS und CEIOPS nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können. Dies entspricht der seit 2008 bereits tatsächlich geübten Praxis.
- ▶ Neu ist eine Begründungspflicht für den Fall, dass sich ein Mitgliedstaat nicht an einen Beschluss von CESR, CEBS oder CEIOPS hält. In der Praxis wird dies jedoch bereits seit 2008 so gehandhabt.
- ▶ Bisher finanzierten sich CESR, CEBS und CEIOPS aus Beiträgen der nationalen Aufsichtsbehörden. Künftig sollen sie auch EU-Mittel erhalten.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission beschränkt sich auf die formelhafte Widergabe der Anforderungen von Art. 5 EG-Vertrag.

Politischer Kontext

Die Beschlüsse gehen zurück auf die Mitteilung der Kommission „Überprüfung des Lamfalussy-Prozesses – Ausbau der aufsichtlichen Konvergenz“ (KOM(2007) 727) vom November 2007. Die dort betonte Notwendigkeit, für die Ausschüsse der Finanzmarktaufsicht einen klaren Rahmen abzustecken, bestätigte im März 2008 der Europäische Rat, der zu einer raschen Verbesserung der Funktionsweise der Ausschüsse aufrief. Konkretisiert wurde dies im Mai 2008 durch den ECOFIN-Rat, der die Kommission aufforderte, CESR, CEBS und CEIOPS mit der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Finanzaufsicht und der Angleichung der Aufsichtspraktiken zu beauftragen und ihre Rolle bei der Bewertung von Risiken für die Finanzmarktstabilität zu stärken.

Der im Auftrag der Kommission erstellte und Ende Februar 2009 vorgelegte „De Larosière-Bericht“ sieht neben einer Neudefinition der Aufgaben von CESR, CEBS und CEIOPS und deren finanzieller Stärkung außerdem vor, dass diese Ausschüsse bis 2012 zu eigenständigen EU-Behörden umgestaltet werden.

Stand der Gesetzgebung (bezüglich KOM(2009) 14)

23.01.09 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten (bezüglich KOM(2009) 14)

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatte Karsten Friedrich Hoppenstedt (EVP-ED-Fraktion, D); Haushalt; Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend); Angelegenheiten der EU; Recht
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 95 (für Vorschlag KOM (2009) 14); Art. 22 Geschäftsordnung der Kommission (für Beschlüsse 2009/77/EG bis 2009/79/EG)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz [KOM (2009) 14]
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren) [KOM (2009) 14]

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Finanzkrise hat deutlich gemacht, dass die Aufsichtsarchitektur in der EU angesichts der engen internationalen Verflechtungen der Finanzmärkte nicht länger zeitgemäß ist. **Die momentane Aufsichtsstruktur in der EU** ist nach wie vor stark national geprägt. In jedem Mitgliedstaat sind eine oder mehrere Behörden mit der Aufsicht über Banken, Versicherungen und andere Finanzmarktakteure beauftragt. Diese Struktur **kann die Finanzmarktstabilität nicht ausreichend gewährleisten**, da bestehende Risiken durch national arbeitende Aufsichtsbehörden einfach übersehen werden können.

Beispielweise kann das Risiko, dem ein EU-weit agierender Konzern – über mehrere Länder verteilt – ausgesetzt ist, höher sein, als die einfache Summe der Risiken, die in jedem Mitgliedstaat beobachtet werden.

Die Beschlüsse zur Änderung der Aufgaben von CESR, CEBS und CEIOPS und zu deren finanzieller Unterstützung **spiegeln diese Einsicht wider**. Mit den Beschlüssen schöpft die Kommission ihre Freiräume, mit nicht-legislativen Mitteln eine möglichst einheitliche europäische Finanzmarktaufsicht zu erreichen, restlos aus.

Die Qualität der Aufsicht wird sich durch die Beschlüsse **verbessern**. CESR, CEBS und CEIOPS können mit Leitlinien für die Arbeit von Aufsichtskollegien **insbesondere** vermeiden, dass sich nationale Behörden **bei der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Finanzdienstleister** nur am im Inland eingegangenen Risiko orientieren. Auch durch die Schlichtungsrolle von CESR, CEBS und CEIOPS, die Entwicklung einer kohärenten Aufsichtspraxis für Finanzkonglomerate und die Einführung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit wird die „mikro-prudentielle“ Aufsicht über einzelne Finanzdienstleister effektiver.

Dass CESR, CEBS und CEIOPS künftig auch auf die Gesamtstabilität des Finanzsystems achten sollen, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Diese „makro-prudentielle“ Aufsicht erfordert angesichts der internationalen Verflechtungen zwingend supranationale Strukturen. Da die Europäische Zentralbank im Krisenfall eine wichtige Rolle bei der Liquiditätsversorgung der Geschäftsbanken im Euroraum spielt, ist es sinnvoll, dass die Ausschüsse mit dem Ausschuss für Bankenaufsicht der EZB zusammenarbeiten sollen. Angesichts der engen Verflechtung der globalen Finanzmärkte muss diese Zusammenarbeit aber auch auf globaler Ebene – etwa um eine Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) – ergänzt werden.

Zugleich schafft die Kommission mit diesen Beschlüssen ein Forum, das sich für eine Gruppenaufsicht über Finanzdienstleister empfehlen kann. **Eine solche Gruppenaufsicht, in der die betroffenen nationalen Aufsichtsbehörden gemeinsam grenzüberschreitend tätige Finanzdienstleister beaufsichtigen, ist dringend erforderlich.** Sie verbessert die Qualität der Aufsicht, weil sie tatkräftige und schnelle Aufsichtsentscheidungen auf Basis einer Gesamtbetrachtung des Risikoprofils einer Institutsgruppe ermöglicht. Nicht alle Mitgliedstaaten akzeptieren dieses Konzept jedoch, weil es mit einem Machtverlust einhergehen kann: Im Extremfall werden Entscheidungen von der Behörde desjenigen Mitgliedstaats getroffen werden, in dem sich der Sitz des betreffenden Finanzkonzerns befindet.

Die Kommission hält sich mit der Stärkung von CEBS, CESR und CEIOPS aber **auch die Möglichkeit einer Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht auf EU-Ebene offen.** Dies könnte zwar verhindern, dass Risiken übersehen werden, wie es bei zersplitterten Aufsichtsstrukturen geschehen kann. Dieser Vorteil wiegt aber folgende Nachteile nicht auf. Erstens ist zu befürchten, dass die mit der Zentralisierung und Behördengröße wachsenden Ineffizienzen den Marktüberblick trüben. Zweitens ist völlig unklar, wie eine zentrale EU-Aufsicht angesichts sehr unterschiedlicher nationaler Verwaltungs- und insolvenzrechtlicher Vorschriften arbeitsfähig sein soll. Drittens müssten die Entscheidungen einer zentralen EU-Aufsicht nach wie vor von nationalen Systemen aufgefangen werden; denn die Einlagensicherungssysteme und etwaige Rettungspläne für als „systemrelevant“ erachtete Finanzinstitute werden von Finanzdienstleistern und Steuerzahlern im jeweiligen Mitgliedstaat finanziert. Aufsichtsentscheidung und Verantwortung würden also auseinanderfallen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine engere Zusammenarbeit der nationalen Finanzmarktaufsichtsbehörden in CESR, CEBS und CEIOPS kann die Kohärenz der Aufsicht in der EU steigern. Vor allem für grenzüberschreitend tätige Unternehmen senkt dies die Kosten, die mit der Einhaltung aufsichtsrechtlicher Vorschriften verbunden sind.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine engere Zusammenarbeit nationaler Finanzmarktaufsichtsbehörden in CESR, CEBS und CEIOPS kann die Aufsicht verbessern und die Stabilität des europäischen Finanzmarktes stärken, was für die Kreditversorgung der Realwirtschaft unumgänglich ist. Die Attraktivität der EU als Standort für Investitionen nimmt dadurch tendenziell 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

Unproblematisch.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Gegen die Ausweitung der Aufgaben der Ausschüsse bestehen keine Bedenken. Die EU-Kommission versäumt jedoch darzulegen, warum eine Teilfinanzierung der Arbeit von CEBS, CESR und CEIOPS durch die EU erforderlich sein soll. Sie verweist auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzierung, bleibt aber den Nachweis schuldig, dass die bisherige Finanzierung durch die Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Aufgaben der Ausschüsse nicht ausreicht.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch, auch wenn die Errichtung des CEIOPS in Form eines deutschen eingetragenen Vereins mit Sitz in Frankfurt ungewöhnlich ist.

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission deutet an, dass die Finanzkrise dazu führen kann, dass sowohl auf EU- als auch auf globaler Ebene neue Aufsichtsorgane eingerichtet werden. Die Kommission weist explizit darauf hin, dass CEBS, CESR oder CEIOPS möglicherweise durch neue EU-Agenturen ersetzt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Stärkung der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden in CEBS, CESR und CEIOPS sowie die Ausweitung der Zuständigkeit dieser Ausschüsse auf die Kontrolle der Finanzmarktstabilität sind zu begrüßen. Sinnvollerweise sollten diese Ausschüsse um die Einrichtung einer Gruppenaufsicht ergänzt werden.