KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.5.2009
KOM(2009) 252 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Europäische Finanzaufsicht

{SEK(2009) 715}
{SEK(2009) 716}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Europäische Finanzaufsicht

Text von Bedeutung für den EWR

1. EINLEITUNG

Die Finanzkrise hat erhebliche Schwachstellen bei der Einzel- und der Systemaufsicht offengelegt. Mit den bestehenden Aufsichtsregelungen konnte die Krise weder verhindert noch gesteuert oder beigelegt werden. Die nationalen Aufsichtsmodelle können mit der Integration und der Verknüpfung der heutigen Finanzmärkte mit vielen grenzübergreifend tätigen Finanzinstituten nicht länger Schritt halten. Auch hat die Krise gezeigt, dass es in hohem Maße an Zusammenarbeit, Koordinierung, Kohärenz und gegenseitigem Vertrauen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden fehlt.

Die Kommission war unmittelbar an der Koordinierung der wichtigsten Maßnahmen beteiligt, die die Mitgliedstaaten getroffen haben, um durch Garantieregelungen, Bereitstellung zusätzlichen Kapitals und Entlastung der Bilanzen von wertgeminderten Aktiva das Vertrauen in die Finanzinstitute wiederherzustellen, gleichzeitig aber zu gewährleisten, dass die begünstigten Institute die notwendigen Schritte einleiten, um ihre Überlebensfähigkeit zu sichern. Diese Bemühungen sollten durch Schritte ergänzt werden, die die in der Krise zutage getretenen Aufsichtsmängel zu beseitigen suchen.

Im November 2008 beauftragte die Kommission eine hochrangige Gruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière mit der Ausarbeitung von Empfehlungen, wie die Aufsicht auf europäischer Ebene verstärkt werden könnte, um die Bürger besser zu schützen und das Vertrauen in das Finanzsystem wiederherzustellen. Als einer der beiden größten Finanzmärkte der Welt trägt die EU auch eine klare Verantwortung für die Förderung der globalen Finanzmarktstabilität und –sicherheit – eine Aufgabe, die sie nur erfüllen kann, wenn sie selbst über einen robusten Aufsichts- und Rechtsrahmen verfügt.

Der von der de Larosière-Gruppe am 25. Februar 2009 vorgelegte Schlussbericht enthält ausgewogene und pragmatische Vorschläge für eine neue europäische Finanzaufsicht. In deren Zentrum steht die Stärkung von Zusammenarbeit und Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden, u.a. durch Schaffung neuer europäischer Aufsichtsbehörden und eines neuartigen europäischen Gremiums für die Überwachung der Risiken im Finanzsystem insgesamt.

In der Mitteilung *„Impulse für den Aufschwung in Europa"* vom 4. März 2009[1] wurden diese Empfehlungen[2] von der Kommission weitgehend begrüßt und befürwortet. Gestützt darauf wurde in der Mitteilung ein Aktionsplan für eine Reform der Finanzmarktregulierung und –aufsicht skizziert. Im Bereich der Regulierung hat die Kommission bereits eine Reihe von

---

[1] Mitteilung der Kommission vom 4. März 2009 für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates „Impulse für den Aufschwung in Europa" - KOM(2009) 114.

[2] Siehe den am 25. Februar 2009 veröffentlichten Bericht der hochrangigen Gruppe „Finanzaufsicht in der EU". Den Vorsitz in dieser Gruppe führte Jacques de Larosière.

Maßnahmen zur Umsetzung der Reform eingeleitet und u.a. einen Richtlinienvorschlag zu alternativen Investmentfonds, zu denen u.a. Hedgefonds zählen, sowie eine Empfehlung zu Managergehältern vorgelegt. Im Juni wird ein Vorschlag über Eigenkapitalanforderungen für Banken folgen.

Angesichts der dringenden Notwendigkeit, auch im Bereich der Aufsicht tätig zu werden, hat die Kommission einen beschleunigten Zeitplan für die Reformierung der Finanzaufsicht in der EU vorgeschlagen. Diskussionen im Europäischen Rat, im Rat und im Europäischen Parlament sowie eine öffentliche Konsultation haben gezeigt, dass in Bezug auf den Reformbedarf und über die gemäß dem de Larosière-Bericht und den Folgevorschlägen der Kommission zu erreichenden Ziele breiter Konsens besteht.

Diese Mitteilung ist ein entscheidender Schritt in diese Richtung, denn sie legt die Grundzüge der neuen Architektur für die europäische Finanzaufsicht dar. Die Kommission ersucht den Europäischen Rat, dieser Architektur den Schlussfolgerungen dieser Mitteilung entsprechend zuzustimmen. Die legislativen Änderungen, die den hier dargelegten Rahmen für die EU-Aufsicht ermöglichen sollen, werden nach weiteren Konsultationen mit Interessengruppen im Herbst dieses Jahres folgen und dürften so rechtzeitig verabschiedet werden, dass der erneuerte Aufsichtsrahmen 2010 funktionsfähig ist.

Die Kommission bittet alle interessierten Kreise, bis spätestens 15. Juli 2009 zu dieser Mitteilung Stellung zu nehmen.

2. EIN NEUER AUFSICHTSRAHMEN FÜR DIE EU

Wie in der Mitteilung vom 4. März 2009 angekündigt, wird die Kommission vorschlagen, dass der verbesserte europäische Aufsichtsrahmen aus zwei neuen Säulen bestehen soll (siehe Abbildung im Anhang):

– **einem Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC)**, der die potenziellen Risiken für die Finanzmarktstabilität, die sich aus makroökonomischen Entwicklungen und aus Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems insgesamt ergeben, überwachen und bewerten soll („Aufsicht auf Makroebene”). Zu diesem Zweck würde der ESRC frühzeitig vor sich abzeichnenden systemweiten Risiken warnen und erforderlichenfalls Empfehlungen zur Eindämmung dieser Risiken aussprechen. Mit der Einsetzung des ESRC wird einer der größten Schwachstellen, die in der Krise zutage getreten sind, nämlich der Anfälligkeit des Finanzsystems gegenüber zusammenhängenden, komplexen sektoralen und sektorübergreifenden Systemrisiken entgegengewirkt; und

– **einem Europäischen Finanzaufsichtssystem (ESFS)**, bei dem die nationalen Finanzaufsichtsbehörden in einem Netzverbund zusammenarbeiten und sich gemeinsam mit den neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden darum bemühen sollen, die finanzielle Solidität einzelner Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors zu erhalten und die Empfänger von Finanzdienstleistungen zu schützen („Aufsicht auf Mikroebene”). Das neue europäische Netz wird auf Aufgabenteilung und gegenseitiger Unterstützung beruhen und neben der Beaufsichtigung von Einzelunternehmen auf nationaler Ebene gewisse Aufgaben auf der europäischen Ebene bündeln, um harmonisierte Regeln sowie kohärente Aufsichtspraktiken und eine kohärente Durchsetzung zu fördern. Diesem Netz sollten die Prinzipien Partnerschaft, Flexibilität und Subsidiarität zugrunde liegen. Es soll das Vertrauen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden stärken und zu diesem Zweck u.a. sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden des Aufnahmemitgliedstaats bei der

Festlegung von Strategien in den Bereichen Finanzmarktstabilität und Verbraucherschutz ein Wort mitzureden haben und grenzübergreifenden Risiken so besser entgegengewirkt werden kann.

Die Einrichtung dieser beiden Gremien ist von grundlegender Bedeutung, denn sie kann wertvolle Synergien ermöglichen, durch wechselseitige Maßnahmen die Finanzmarktstabilität verstärken und einen geschlossenen Rahmen für die Makro- und Mikroaufsicht gewährleisten. Es würde keinen Sinn machen, die EU-Vorschriften für den Finanzdienstleistungssektor auszubauen, gleichzeitig aber an einem Aufsichtssystem festzuhalten, das in der Krise zahlreiche Schwachstellen offenbart hat. Parallel dazu müssen Unterschiede bei der nationalen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, die auf Ausnahmeregelungen, Freistellungen, Zusätze oder unklare Bestimmungen in den derzeitigen Richtlinien zurückzuführen sind, ermittelt und beseitigt werden, damit harmonisierte Kernstandards (ein gemeinsames Regelbuch) festgelegt und EU-weit von allen Aufsichtsbehörden angewandt werden können. Erleichtert werden könnte dies, indem wann immer möglich auf direkter anwendbare EU-Vorschriften zurückgegriffen wird.

Der neue europäische Finanzaufsichtsrahmen muss gegenüber den politischen Instanzen in der EU uneingeschränkt rechenschaftspflichtig sein. Er muss eine gemeinsame Aufsichtskultur entwickeln und den Interessen aller Mitgliedstaaten – sowie der Notwendigkeit eines ausgewogenen und stärker vertrauensbildenden Verhältnisses zwischen den Behörden von Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaat - Rechnung tragen. Dieses System muss sich auf hohe Aufsichtsstandards stützen, die in gleicher Weise fair und kohärent auf alle Marktteilnehmer angewandt werden, gleichzeitig aber die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wahren.

Mit dieser Initiative kommt die EU nicht nur ihrer eigenen, im Rahmen der G20 geäußerten Aufforderung nach, ein solideres, weltweit kohärenteres Regulierungs- und Aufsichtssystem für den künftigen Finanzsektor zu schaffen[3], sondern legt damit auch einen modernen und umfassenden regionalen Rahmen fest, dessen Grundsätze auf internationaler Ebene aufgegriffen werden sollten.

3. EUROPÄISCHER RAT FÜR SYSTEMRISIKEN (ESRC)

3.1. Gründe für eine Reform der Aufsicht auf Makroebene

Die Schwächen der derzeitigen Aufsicht auf Makroebene hatten für das Finanzsystem weltweit dramatische Folgen. Viele der Ungleichgewichte, die sich vor der Krise im globalen Finanzsystem angestaut haben, lassen sich auf exzessives Kreditwachstum und steigende Vermögenspreisinflation zurückführen, während finanzielle Risiken bei anhaltendem nicht inflationären Wirtschaftswachstum generell unterbewertet wurden. Vor diesem Hintergrund haben die G20 beschlossen, mit Hilfe des neu geschaffenen Rats für Finanzstabilität (Financial Stability Board, FSB)[4] die internationalen Vorkehrungen zur Erhaltung der Finanzmarktstabilität auf globaler Ebene zu verstärken. Dieser Rat soll eng mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammenarbeiten, um frühzeitig vor Systemrisiken auf globaler Ebene warnen zu können. Die US-Regierung plant unterdessen die Schaffung

---

[3] Siehe Erklärung des Londoner Gipfels vom 2. April 2009.

[4] Nachfolger des Forums für Finanzstabilität (FSF).

einer mit umfangreichen Befugnissen ausgestatteten Behörde für die inländische Aufsicht auf Makroebene.

Auch die EU benötigt eine spezielle Stelle für die EU-weite Makroaufsicht, die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ermitteln und bei Bedarf Risikowarnungen und/oder Empfehlungen zur Eindämmung dieser Risiken ausgeben würde. Bei den derzeitigen EU-Regeln wird der Schwerpunkt zu wenig auf Systemaspekte gelegt. Der Analyse auf Makroebene fehlt es an Geschlossenheit, weil sie von verschiedenen Behörden auf unterschiedlichen Stufen durchgeführt wird und es keinen Mechanismus gibt, der sicherstellen würde, dass Systemrisikowarnungen und/oder –empfehlungen verfolgt und in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Im Vorfeld der derzeitigen Krise wurden zusammenhängende, komplexe Marktrisiken weder angemessen analysiert noch daraus die Konsequenzen für Regulierung und Aufsicht gezogen. Diese Fragmentierung muss ein Ende haben, denn wie die Krise gezeigt hat, kann ein Versagen der Makroaufsicht hohe volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen.

3.2. Rolle und Aufgaben des ESRC

Die Kommission wird vorschlagen, den ESRC als neues unabhängiges Gremium einzusetzen, dessen Aufgabe darin besteht, durch Makroaufsicht auf EU-Ebene die Stabilität des Finanzsystems zu erhalten. Zu diesem Zweck sollte der ESRC folgende Aufgaben haben:

Aufgaben des ESRC

- Sammlung und Analyse sämtlicher Informationen, die für die Überwachung und Bewertung potenzieller Risiken für die Finanzstabilität, die aus makroökonomischen Entwicklungen und aus Entwicklungen innerhalb des Finanzsystems insgesamt resultieren, maßgeblich sind,
- Ermittlung und rangmäßige Einordnung dieser Risiken,
- Aussprechen von Risikowarnungen, wenn Risiken signifikant erscheinen,
- bei Bedarf Abgabe von Empfehlungen für die in Reaktion auf die ermittelten Risiken zu treffenden Maßnahmen,
- Überwachung der Folgemaßnahmen, die als Reaktion auf Warnungen und Empfehlungen getroffen werden müssen, und
- wirkungsvolle Koordinierung mit dem IWF, dem FSB und Drittländern.

Die Hauptaufgabe des ESRC bestünde darin, vor dem Hintergrund gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und allgemeiner Trends auf den Finanzmärkten Stabilitätsbewertungen für das Finanzsystem in der EU zu erstellen. Sind erhebliche Stabilitätsrisiken abzusehen, würde der ESRC Frühwarnungen ausgeben und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen empfehlen. Der ESRC kann entweder allgemeine Warnungen und Empfehlungen aussprechen oder diese an einzelne Mitgliedstaaten richten, wobei er in letztgenanntem Fall einen zeitlichen Rahmen für die zu treffenden Maßnahmen vorgeben würde. Diese Warnungen und/oder Empfehlungen würden über den ECOFIN-Rat und/oder die neuen Europäischen Aufsichtsbehörden weitergeleitet. Der ESRC hätte ferner die Aufgabe, anhand der Berichte, die die Adressaten seiner Warnungen/Empfehlungen ihm vorlegen, die Einhaltung zu überwachen.

Der ESRC hätte keine Rechtsbefugnisse. Allerdings dürfte er aufgrund der hohen Qualität seiner Analysen und der Tatsache, dass alle Notenbankpräsidenten und Aufsichtsbehörden der EU sowie die Kommission an seinen Arbeiten beteiligt sind, auf die Adressaten seiner Warnungen/Empfehlungen erheblichen Einfluss ausüben können. Von den Adressaten würde erwartet, dass sie den Warnungen und Empfehlungen nachkommen, es sei denn, sie könnten das Gegenteil angemessen rechtfertigen. Damit gilt für die Folgemaßnahmen der Grundsatz „comply or explain". Der ESRC würde von Fall zu Fall nach eigenem Ermessen darüber entscheiden, ob eine Empfehlung vertraulich behandelt oder öffentlich gemacht werden sollte. Da die Empfehlungen des ESRC aber nicht verbindlich wären, würde die öffentliche Bekanntgabe die Wirksamkeit sicher erhöhen.

Der ESRC wäre gegenüber Rat und Europäischem Parlament in vollem Umfang rechenschaftspflichtig. Dieser Pflicht würde er durch regelmäßige (zumindest halbjährliche) Berichte an beide Organe nachkommen. Eine häufigere Berichterstattung wäre im Falle einer weitverbreiteten Finanzkrise wahrscheinlich, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass das Krisenmanagement nicht in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des ESRC fällt.

3.3. Zusammensetzung und Arbeitsweise des ESRC

Die Zentralbanken sollten angesichts der Tatsache, dass ihre Hauptaufgabe in der Erhaltung der Geld- und der Finanzstabilität besteht, bei der Aufsicht auf Makroebene eine führende Rolle spielen. So könnten sich die für die Makroaufsicht notwendigen Analysen zum Teil auf die Wirtschafts- und Geldanalysen stützen, die die Zentralbanken zur Festlegung ihrer Geldpolitik durchführen, wenngleich zusätzlich dazu noch weitere Informationen und Analysen zu Anfälligkeiten des Finanzsystems benötigt würden. Darüber hinaus bieten die Zentralbanken in ihrer Funktion als letztinstanzliche Kreditgeber ein unverzichtbares Sicherheitsnetz. Da die Erhaltung der Finanzstabilität eine der Hauptaufgaben der Zentralbanken ist, wird die Kommission vorschlagen, dass die Zentralbankpräsidenten der 27 Mitgliedstaaten sowie der EZB-Präsident in diesem Gremium vertreten sein sollen. Etwaige Aufgaben, die die Zentralbanken schon heute in Sachen Finanzstabilität haben, bleiben von dieser Mitgliedschaft unberührt.

Auch eine Teilnahme der für die Mikroaufsicht zuständigen Behörden an den Arbeiten des ESRC ist unverzichtbar. Angesichts der starken Verknüpfung von Finanzinstituten und –märkten sollte sich die Überwachung und Bewertung potenzieller Systemrisiken unbedingt auf ein breites Spektrum an maßgeblichen makro- und mikroökonomischen Finanzdaten und -indikatoren stützen. Die für die Mikroaufsicht zuständigen Behörden besitzen detaillierte Kenntnisse über Entwicklungen auf den Finanzmärkten und bei größeren Instituten und werden für die Bewertung von Stabilitätsrisiken zentrale Informationen liefern können. Aus diesem Grund sollten die Vorsitzenden der drei im ESFS vertretenen Europäischen Aufsichtsbehörden und hochrangige Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden in die Arbeiten einbezogen werden. Um eine effiziente Arbeitsweise zu gewährleisten, sollte die Mitgliedschaft im ESRC aber auf die drei Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden beschränkt werden. Die Zentralbankpräsidenten sollten von je einem hochrangigen Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden als Beobachter begleitet werden (1+1). Die Begleitung der Zentralbankpräsidenten kann je nach Tagesordnung von Sitzung zu Sitzung variieren, was insbesondere für Mitgliedstaaten mit mehreren Aufsichtsbehörden gilt.

Da die Kommission laut EG-Vertrag für die Überwachung der Wirtschaftspolitik zuständig ist, wäre darüber hinaus auch ein Mitglied der Kommission festes Mitglied im ESRC. Dessen Aufgabe würde darin bestehen, die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und Strategien zu

verfolgen und zu analysieren und die auf Makroebene angesiedelten Risiken für das Finanzsystem zu ermitteln. Da dieses Mitglied sowohl über das notwendige Länderwissen verfügt als auch die EU als Ganzes im Blick hat, könnte es einen guten Beitrag zu den Arbeiten des ESRC leisten.

Eine Mitarbeit der Finanzministerien im ESRC könnte als Verwässerung seiner Aufgabe empfunden werden, Risiken auf Makroebene unabhängig zu analysieren. Da Risiken für die Finanzstabilität aber durch die Haushalts- und/oder Steuerpolitik verstärkt oder abgemildert werden können, würde der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) als Vertreter der Finanzministerien an den ESRC-Sitzungen als Beobachter teilnehmen. Dies würde auch der Funktion der Finanzministerien bei Krisenmanagement und –bewältigung Rechnung tragen und einen reibungslosen Informationsfluss zwischen dem ESRC und den politischen Instanzen gewährleisten.

Die Sitzungen des ESRC fänden mindestens vierteljährlich statt, mit kürzeren Abständen in Krisenzeiten. Alle ESRC-Mitglieder und Beobachter hätten das Recht, an diesen Sitzungen teilzunehmen und sich dabei zu Wort zu melden. Zur Straffung des Entscheidungsprozesses wären jedoch nur die ESRC-Mitglieder, d.h. der Präsident der EZB, die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden und der Vertreter der Kommission stimmberechtigt. Die Stimmen würden nicht gewichtet, die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefasst.

Wie im de Larosière-Bericht empfohlen, sollte der EZB-Präsident den Vorsitz des ESRC übernehmen (da der ESRC-Vorsitzende unabhängig ist, sollte in diesem Fall auch der Vizepräsident der EZB Mitglied im ESRC sein). Da der Vorsitzende aus einer Zentralbank des Eurosystems stammt, scheint es angezeigt, einen stellvertretenden Vorsitzenden aus einem Mitgliedstaat außerhalb des Euroraums zu wählen.

Zur Vorbereitung und Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs der ESRC-Sitzungen sollte ein kleiner Lenkungsausschuss eingesetzt werden, der sich aus dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des ESRC, fünf der im ESRC vertretenen Zentralbankpräsidenten, den Vorsitzenden der neuen Europäischen Aufsichtsbehörden und dem Kommissionsvertreter zusammensetzt. Zusätzlich dazu sollte ein beratender Fachausschuss eingesetzt werden, der den ESRC u.a. durch Erstellung detaillierter technischer Analysen in Sachen Finanzstabilität unterstützt. Darüber hinaus sollte der ESRC bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben auch bei Vertretern des privaten Sektors einschließlich Verbraucherverbänden Rat suchen. Die EZB wird das Sekretariat des ESRC stellen und für analytische, administrative und logistische Unterstützung sorgen.

Im Rahmen eines weltweiten Frühwarnsystems würde der ESRC eng mit dem IWF, dem FSB und Drittländern zusammenarbeiten und beispielsweise auf potenzielle Risiken außerhalb der EU im globalen Finanzsystem hinweisen. Dadurch dürfte der ESRC den Einfluss der EU bei etwaigen globalen Frühwarnsystemen erhöhen.

Zusammensetzung des Europäischen Rats für Systemrisiken (ESRC)

Mitglieder:

– Vorsitzender: der EZB-Präsident

– der stellvertretende Vorsitzende (Wahl durch die ESRC-Mitglieder)

– die Präsidenten der 27 nationalen Zentralbanken

– der Vizepräsident der EZB

– die Vorsitzenden der drei Europäischen Aufsichtsbehörden

– der Vertreter der Europäischen Kommission

Beobachter:

– ein Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden, der den Zentralbankpräsidenten seines Landes begleitet (1+1)

– der Vorsitzende des WFA

3.4. Rechtsgrundlage für den ESRC

Nur wenn Regelungen existieren, die der Interdependenz zwischen Mikro- und Makrorisiken angemessen Rechnung tragen, werden alle Beteiligten, d.h. Finanzinstitute, Anleger und Verbraucher das notwendige Vertrauen für ein grenzübergreifendes finanzielles Engagement haben. In der Vergangenheit haben die Aufsichtsbehörden ihr Augenmerk allzu oft nur auf die Unternehmensebene gerichtet und die Bilanzen einzelner Finanzinstitute bewertet, ohne den Wechselwirkungen zwischen Instituten und zwischen Instituten und dem Finanzsystem angemessen Rechnung zu tragen. Dieser breitere Blickwinkel ist Aufgabe der Aufsicht auf Makroebene. Die hierfür zuständigen Behörden müssen potenzielle Risiken für die Finanzstabilität, die durch Entwicklungen bedingt sind, die sowohl auf sektoraler Ebene als auch auf Ebene des Finanzsystems insgesamt zum Tragen kommen können, verfolgen und bewerten. Indem er sich um Eindämmung dieser Risiken bemüht, wäre der ESRC einer der Eckpfeiler für eine integrierte EU-Aufsichtsstruktur, die Voraussetzung dafür ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Gegenmaßnahmen rechtzeitig einleiten und miteinander abstimmen. So würde er unterschiedliche Vorgehensweisen verhindern und die Funktionsweise des Binnenmarkts verbessern. Als integraler Bestandteil des rechtlichen und des institutionellen Rahmens wird der ESRC außerdem eine konsequente, kohärente und wirksame Umsetzung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über grenzübergreifende Finanzdienstleistungen erleichtern.

Nach Prüfung einer Reihe von Optionen hält die Kommission es für sinnvoll, den ESRC auf der Grundlage von Artikel 95 EG-Vertrag als Organ ohne Rechtspersönlichkeit einzusetzen. Mit dieser Rechtsgrundlage könnte der ESRC die oben skizzierten Grundzüge erhalten und könnte sich sein Mandat auf den gesamten Finanzsektor erstrecken, d.h. auch den Versicherungssektor einschließen. Auch könnte der ESRC auf dieser Grundlage zusammen mit dem ESFS einen innovativen Rahmen für die Finanzaufsicht bilden, bei dem gleichzeitig eine klare Aufgabentrennung zwischen dem ESRC und den anderen Einrichtungen beibehalten würde. Diese Rechtsgrundlage würde es ebenfalls ermöglichen, bestimmte

Aufgaben im Zusammenhang mit dem ESRC durch einen aufgrund von Artikel 105 Absatz 6 erlassenen Akt auf die EZB zu übertragen.

4. EUROPÄISCHES SYSTEM FÜR DIE FINANZAUFSICHT (ESFS)

4.1. Gründe für Reformen bei der Aufsicht auf Mikroebene

Bei der Aufsicht auf Mikroebene hat die EU die Grenzen dessen erreicht, was im Rahmen der drei bestehenden Europäischen Ausschüsse der Aufsichtsbehörden[5] (Stufe 3-Ausschüsse), die die Kommission aber auch weiterhin beraten sollen, getan werden kann. Trotz einer Reihe von Verbesserungen in der Funktionsweise dieser Ausschüsse kann sich die EU nicht mit einer Situation abfinden, in der es keinen Mechanismus gibt, der sicherstellt, dass die nationalen Aufsichtsbehörden bei Aufsichtsentscheidungen für grenzübergreifend tätige Institute zur bestmöglichen Lösung gelangen; in der Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden unzureichend sind; in der ein gemeinsames Vorgehen der nationalen Aufsichtsbehörden einen Kraftakt erfordert, um den sehr unterschiedlichen Regulierungs- und Aufsichtsanforderungen Rechnung zu tragen; in der die nationalen Lösungen in den meisten Fällen die einzig vertretbare Antwort auf europäische Probleme sind und in der ein und derselbe Gesetzestext von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausgelegt wird. Das neue ESFS wird so konzipiert sein, dass es diese Mängel überwindet und ein System schafft, das dem Ziel eines stabilen und einheitlichen EU-Finanzmarkts für Finanzdienstleistungen entspricht und die nationalen Aufsichtsbehörden in ein starkes Gemeinschaftsnetzwerk einbindet.

4.2. Rolle und Aufgaben des ESFS

Das ESFS sollte deshalb zu einem operationellen europäischen Netz mit geteilten und sich gegenseitig verstärkenden Zuständigkeiten ausgebaut werden. Auf europäischer Ebene würden die drei bestehenden Ausschüsse der Aufsichtsbehörden durch drei neue Europäische Aufsichtsbehörden ersetzt werden, und zwar eine Europäische Bankaufsichtsbehörde („European Banking Authority“/EBA), eine Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („European Insurance and Occupational Pensions Authority“/EIOPA) und eine Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde („European Securities Authority“/ESA), die allesamt Rechtspersönlichkeit hätten. Diese neuen Europäischen Aufsichtsbehörden werden alle Aufgaben der derzeitigen Aufsichtsausschüsse[6] übernehmen und darüber hinaus mit erweiterten Zuständigkeiten, definierten Rechtsbefugnissen und einer größeren Autorität ausgestattet sein (siehe unten). Sie würden auch an der Ausarbeitung eines einheitlichen Satzes harmonisierter Vorschriften beteiligt sein, die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Institute durch die Entwicklung gemeinsamer Aufsichtsanforderungen und -ansätze verbessern und einen Beitrag zur möglichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden leisten.

Der Schwerpunkt der laufenden Beaufsichtigung würde nach wie vor bei den nationalen Aufsichtsbehörden liegen, die weiterhin für die Beaufsichtigung der einzelnen Institute

---

5 Dabei handelt es sich um den Ausschuss der europäischen Bankenaufsichtsbehörden („Committee of European Banking Supervisors“/CEBS), den Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („Committee of European Insurance and Occupational Pensions Committee“/CEIOPS) und den Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden („Committee of European Securities Regulators“/CESR), die auch als die „Lamfalussy-Stufe 3-Ausschüsse“ bezeichnet werden.

6 z.B. technische Beratung der Europäischen Kommission.

zuständig wären (z.B. zur Gewährleistung der angemessenen Eigenkapitalausstattung). Damit ist klar, dass die finanziellen Mittel zur Rettung einzelner Institute vorläufig von den Mitgliedstaaten und folglich den nationalen Steuerzahlern aufgebracht werden müssen, wie auch die aktuelle Krise gezeigt hat. Bei grenzübergreifend tätigen Instituten werden die neu einzurichtenden Aufsichtskollegien[7] das Rückgrat des Aufsichtssystems bilden und bei der Gewährleistung eines ausgewogenen Informationsflusses zwischen den Herkunftsland- und den Aufnahmelandbehörden eine wichtige Rolle spielen. Die Europäischen Aufsichtsbehörden sollten an Sitzungen der Aufsichtskollegien als Beobachter teilnehmen können, damit eine gemeinsame Aufsichtskultur und kohärente Aufsichtspraktiken entwickelt werden. Bei einem solchen Aufbau wird das ESFS die Vorteile eines globalen europäischen Rahmens für die Finanzaufsicht mit dem Sachverstand lokaler Aufsichtsbehörden verbinden, die den in ihrem Land tätigen Instituten am Nächsten stehen.

Damit das ESFS effizient funktionieren kann, bedarf es flankierender Maßnahmen und Änderungen der sektoralen Rechtsvorschriften, um eine stärkere Harmonisierung der Finanzregulierung zu erreichen. Ziel wird es sein, die von den Aufsichtsbehörden anzuwendenden Bestimmungen stärker aneinander anzupassen und eine größere Konsistenz der nationalen Befugnisse und der den Behörden zur Verfügung stehenden Sanktionen zu gewährleisten. Zu letztgenanntem Punkt wird die Kommission in diesem Herbst Vorschläge vorlegen.

Damit die neuen Europäischen Aufsichtsbehörden ihre Ziele erfüllen, müssen sie so ausgestattet sein, dass sie folgende Aufgaben wahrnehmen können:

(1) Gewährleistung eines einheitlichen Satzes harmonisierter Vorschriften

Die Behörden werden

– in spezifischen Bereichen und auf der Grundlage von in den Gemeinschaftsvorschriften noch festzulegender Kriterien verbindliche technische Standards entwickeln (z.B. Aufsichtsstandards für die Aufsichtskollegien und technische Standards für die Validierung interner Modelle). Diese Standards gelten für einen bestimmten Zeitraum, vorausgesetzt, die Kommission nimmt sie ohne Einwände an; und

– sie werden Auslegungsleitlinien erstellen, die die zuständigen nationalen Behörden bei Einzelentscheidungen vor allem im Hinblick auf die Zulassung und Überwachung von Finanzinstituten anzuwenden hätten.

(2) Gewährleistung der konsistenten Anwendung der EU-Vorschriften

Doch selbst mit einem einheitlichen Satz harmonisierter Vorschriften kann ihre Auslegung zu Meinungsunterschieden in Bezug auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts führen. Die Europäischen Aufsichtsbehörden sollten deshalb in vom Gemeinschaftsrecht genau festgelegten Fällen über entsprechende Mittel verfügen, um eine kohärente Anwendung der EU-Vorschriften sicherzustellen.

– *Uneinigkeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden*

[7] Für die größeren EU-Finanzgruppen bestehen bereits Kollegien oder sie werden 2009 neu eingesetzt.

Im Falle von Meinungsunterschieden zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden sollten die Europäischen Aufsichtsbehörden einen Dialog erleichtern und den Aufsichtsbehörden dabei helfen, zu einer Einigung zu gelangen. Sollte dies den nationalen Behörden nach einer Schlichtungsphase nicht gelingen, sollten die Europäischen Aufsichtsbehörden die Angelegenheit per Entscheidung regeln. Doch sollte dies stets das letzte Mittel sein, denn in den meisten Fällen dürften die jeweils zuständigen nationalen Behörden sich während des Schlichtungsverfahrens einigen können.

– *Offenkundiger Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht*

Darüber hinaus sollte ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem das Verhalten einer nationalen Aufsichtsbehörde korrigiert würde, wenn sie offensichtlich von den bestehenden Gemeinschaftsvorschriften abweicht. Die Europäischen Aufsichtsbehörden würden dann aus Eigeninitiative oder auf Ersuchen einer oder mehrerer nationaler Aufsichtsbehörden oder der Kommission dieser Frage nachgehen und erforderlichenfalls an die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde eine Maßnahmenempfehlung richten.

Angesichts der allgemeinen Pflicht zur Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften würde die nationale Behörde aufgefordert sein, der Empfehlung innerhalb eines genau festgelegten Zeitraums nachzukommen. Im seltenen Fall einer fortdauernden Verstoßes würden die Europäischen Aufsichtsbehörden die Kommission darüber in Kenntnis setzen. Die Kommission könnte kurz nach Annahme der Empfehlung der Europäischen Aufsichtsbehörden eine Entscheidung erlassen, in der die nationale Aufsichtsbehörde aufgefordert würde, entweder eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen oder von Maßnahmen abzusehen, um die vollständige Einhaltung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Finanzdienstleistungsbereich sicherzustellen.

Um zu vermeiden, dass die nationalen Aufsichtsbehörden das Gemeinschaftsrecht nicht umsetzen oder diesbezügliche Maßnahmen verzögern bzw. im Falle dringender Maßnahmen könnten die Europäischen Aufsichtsbehörden auch befugt werden, direkt auf die Finanzinstitute anwendbare Entscheidungen zu erlassen, die die Einhaltung der Anforderungen aus den EU-Bestimmungen auf dem Gebiet der Beaufsichtigung der Finanzinstitute und -märkte sowie der Stabilität des Finanzsystems betreffen. Diese Entscheidungen ergingen unbeschadet der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren seitens der Kommission gegen bestimmte Mitgliedstaaten.

(3) Gewährleistung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und konsistenter Aufsichtspraktiken

Die neuen Europäischen Aufsichtsbehörden werden eine gemeinsame europäische Aufsichtskultur begründen und für konsistente Aufsichtspraktiken sorgen, indem sie beispielsweise gemeinsame Ausbildungsprogramme entwickeln und als Beobachter an Sitzungen der Aufsichtskollegien teilnehmen. Darüber hinaus könnten sie die Delegierung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden fördern.

(4) Volle Aufsichtsbefugnisse für bestimmte Einrichtungen

Die Europäischen Aufsichtsbehörden werden die Befugnis zur Zulassung und Überwachung bestimmter europaweit tätiger Einrichtungen erhalten, wie der Ratingagenturen und der europäischen Clearingstellen mit einer zentralen Gegenpartei. Diese Zuständigkeiten könnten Befugnisse wie das Recht auf Nachforschungen, Inspektionen vor Ort und

Aufsichtsentscheidungen umfassen. Sie wären in sektoralen Rechtsvorschriften zu definieren (z.B. Verordnung über Ratingagenturen). Damit würde nicht nur die Aufsicht wirksamer gestaltet, sondern auch die Effizienz durch die Schaffung einer zentralen „Anlaufstelle“ für diese beaufsichtigten Institute erhöht. Auch könnten die Europäischen Aufsichtsbehörden an der aufsichtlichen Bewertung von europäischen Fusionen und Übernahmen im Finanzsektor[8] beteiligt werden.

(5) Gewährleistung eines koordinierten Vorgehens in Krisensituationen

In Krisensituationen sollten die Europäischen Aufsichtsbehörden eine starke koordinierende Rolle spielen: so sollten sie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden erleichtern, erforderlichenfalls als Vermittler auftreten, die Zuverlässigkeit der allen Parteien zur Verfügung zu stellenden Informationen überprüfen und den jeweiligen Behörden dabei helfen, die richtigen Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Was den letztgenannten Punkt betrifft, so dürfte die Einführung eines europäischen Mandats bis Mitte 2009 den nationalen Behörden gestatten, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Anliegen anderer Mitgliedstaaten in Bezug auf die Finanzstabilität mitzuberücksichtigen. Diesbezüglich sind Fortschritte bei der Lastenteilung und Abhilfemechanismen von ausschlaggebender Bedeutung, will man das Vertrauen zwischen den nationalen Behörden stärken und die Funktionsweise des ESFS stärken. Diese Arbeiten müssen so rasch wie möglich voranschreiten. In einigen bestimmten Krisensituationen sollten die Europäischen Aufsichtsbehörden befugt sein, Dringlichkeitsentscheidungen zu treffen (z.B. in Bezug auf Leerverkäufe). Der Anwendungsbereich dieser Dringlichkeitsverfahren sollte in den Gemeinschaftsvorschriften definiert werden.

(6) Sammlung von Informationen bei der Aufsicht auf Mikroebene

Die Europäischen Aufsichtsbehörden sollten für die Aggregierung sämtlicher einschlägiger Informationen auf Mikroaufsichtsebene zuständig sein, die sie von den nationalen Aufsichtsbehörden erhalten. Zu diesem Zweck sollten sie eine zentrale europäische Datenbank schaffen und verwalten. Diese Informationen stünden den jeweiligen Behörden in den Aufsichtskollegien zur Verfügung und könnten dem ESRC (siehe Abschnitt 5) in aggregierter und/ oder anonymer Form übermittelt werden. Aus diesem Grund müssen die bestehenden sektoralen Vorschriften unter Umständen geändert werden.

(7) Wahrnehmung einer internationalen Rolle

Unbeschadet der institutionellen Kompetenzen der europäischen Institutionen könnte den Europäischen Aufsichtsbehörden eine gewisse Rolle im internationalen Umfeld übertragen werden. Dazu würden auch technische Vereinbarungen mit internationalen Organisationen und den Verwaltungen von Drittländern auf gleicher Ebene zählen. Ferner könnten die Europäischen Aufsichtsbehörden die Kommission bei der Vorbereitung der Gleichwertigkeitsentscheidungen in Bezug auf die Aufsichtssysteme in Drittländern beraten.

(8) Sicherungsmaßnahmen

---

[8] Die Anwendung der EU-Beihilferegeln verbliebe ausschließlich in der Zuständigkeit der Kommission. Auch wäre sie bei EU-weiten Fusionen nach wie vor allein für die Bewertung der Wettbewerbsaspekte derlei Transaktionen auf der Grundlage der EG-Fusionskontrollverordnung zuständig.

Der Rahmen für die Ausübung der oben genannten Kompetenzen wird ausführlich und bis ins letzte Detail in den einschlägigen sektoralen Rechtsvorschriften festgelegt. Die Übertragung dieser Kompetenzen steht voll und ganz mit Artikel 226 und Artikel 228 EG-Vertrag in Einklang. Unbeschadet der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und in Anerkennung der sich für die Mitgliedstaaten u. U. daraus ergebenden Verpflichtungen werden die mittels der genannten Mechanismen gefassten Entscheidungen keine direkten Auswirkungen auf die finanzpolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zeitigen. Außerdem muss jede von den Europäischen Aufsichtsbehörden oder der Kommission gefasste Entscheidung von den europäischen Gerichtshöfen überprüft werden können.

4.3. Zusammensetzung und operationelle Struktur des ESFS

Der oben beschriebene „Netzwerk"-Ansatz, bei dem die neuen Europäischen Aufsichtsbehörden mit den nationalen Finanzaufsichtsbehörden zusammenarbeiten, entspricht dem Ansatz des de Larosière-Berichts und lehnt Lösungen wie die vollständige Zentralisierung der Aufsicht auf EU-Ebene ab, die keinen Konsens fanden. Angesichts der dringenden Notwendigkeit, die Qualität und Kohärenz der Aufsicht in Europa zu verbessern, hält die Kommission eine Beschleunigung der von der de Larosière-Gruppe vorgeschlagenen Vorbereitungsarbeiten für erforderlich, so dass der neue Rahmen bereits 2010 steht und funktionsfähig ist.

Der Kommission ist bekannt, dass in vielen Ländern eine lebhafte - und bislang ergebnislose - Debatte über die zweckmäßigste Aufsichtsstruktur geführt wird, die u.a. folgende Optionen umfasst: i) eine einzige Aufsichtsbehörde für alle Sektoren, ii) getrennte Aufsichtsbehörden für die eigentliche Aufsicht und die Überwachung des Geschäftsgebarens aller Finanzinstitute (sogenanntes Modell der „Doppelspitze") und iii) sektoraler Ansatz (d.h. gesonderte Aufsichtsbehörden für den Banken-, den Versicherungs- und den Wertpapiersektor). Nach Auffassung der Kommission ist es derzeit vorzuziehen, auf europäischer Ebene den letztgenannten Ansatz beizubehalten, der sich auf die vorhandenen Strukturen stützt, denn es gibt keinen überzeugenden Anhaltspunkt dafür, dass andere Strukturen den spezifischen für die Europäischen Aufsichtsbehörden vorgeschlagenen Kompetenzen besser Rechnung tragen. Diese Kompetenzen betreffen nicht immer in erster Linie die direkte Beaufsichtigung. Deshalb können die in nationalen Debatten über die Aufsichtsstruktur vorgebrachten Argumente und Nachweise nicht unbedingt auf sie angewandt werden. Aus diesen Gründen wird die Kommission vorschlagen, sich auf die bisherige Struktur zu stützen und sie erforderlichenfalls weiterzuentwickeln. Nach einer gewissen Zeit wäre dann eine Überprüfung vorzunehmen.

Innerhalb der vorgeschlagenen Struktur wird die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren jedoch von ausschlaggebender Bedeutung sein, will man den jeweiligen Markttendenzen und -realitäten Rechnung tragen. In dem Maße, wie sich die Sektoren von ihrer Struktur her weiter einander annähern werden, müssten die drei Europäischen Aufsichtsbehörden und ein Vertreter der Kommission die einschlägigen Sektorregelungen verstärkt bewerten müssen, um gemeinsame Grundsätze herauszuarbeiten und mögliche Unterschiede zu verstehen. Folglich sollte ein übergeordneter Lenkungsausschuss offiziell in die Struktur eingeführt werden, um das gegenseitige Verständnis, die Zusammenarbeit und konsistente Aufsichtsansätze zwischen den drei neuen Europäischen Aufsichtsbehörden zu fördern, wenn es um die Inangriffnahme sektorübergreifender Herausforderungen, wie z.B. bei Finanzkonglomeraten, und die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen geht. Auch sollte jede Europäische Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, als Beobachter an den Sitzungen der jeweils anderen Europäischen Aufsichtsbehörden teilzunehmen.

Jede neue Behörde würde über ein Aufsichtsorgan verfügen, das sich aus Vertretern auf höchstem Niveau der jeweils zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt und von dem Vorsitzenden der entsprechenden Europäischen Aufsichtsbehörde geleitet würde. Als Beobachter sollten auch Vertreter der Kommission, des ESRC und der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden der EFTA-EWR-Staaten an den Sitzungen des Aufsichtsorgans teilnehmen. Bei Diskussionen über einzelne Institute wären sie allerdings ausgeschlossen. Im Sinne der gängigen Praxis sollte auch ein Verwaltungsorgan eingesetzt werden, das die allgemeinen operationellen Geschäfte (Haushalt usw.) zu tätigen hätte. Ihm würde auch die Kommission angehören. Die Vorsitzenden und Generalsekretäre der Europäischen Aufsichtsbehörden sollten diese Tätigkeit vollzeit ausüben und unabhängig sein. Der Vorsitzende wird infolge eines allgemeinen Auswahlverfahrens ernannt. Seine Bestellung sollte vom Europäischen Parlament bestätigt werden und für fünf Jahre gelten.

Zusammensetzung des Europäischen Systems für die Finanzaufsicht

I. Lenkungsausschuss:

– Vertreter der drei Europäischen Aufsichtsbehörden und der Kommission

II. Die drei Europäischen Aufsichtsbehörden [Europäische Bankaufsichtsbehörde („European Banking Authority“/EBA), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („European Insurance and Occupational Pensions Authority“/EIOPA) und Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde („European Securities Authority“/ESA)]:

Aufsichtsorgan jeder Europäischen Aufsichtsbehörde:

– Vorsitzender der Europäischen Aufsichtsbehörde und

– Vorsitzende der jeweils zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden.

Beobachter:

– Ein Vertreter der Kommission;

– ein Vertreter des ESRC und

– ein Vertreter der jeweils zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde jedes EFTA-EWR-Staats.

Verwaltungsorgan jeder Europäischen Aufsichtsbehörde:

– Vertreter der jeweils zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden und der Kommission

III. Nationale Aufsichtsbehörden

Das Aufsichtsorgan sollte regelmäßig zusammentreffen und in Krisenzeiten Sondersitzungen abhalten. Die Entscheidungen der Europäischen Aufsichtsbehörden zu technischen Vorschriften würden im Rahmen der Aufsichts- und der Verwaltungsorgane mit qualifizierter Mehrheit und auf der Grundlage der im Vertrag für die Mitgliedstaaten vorgesehenen Stimmengewichtung gefasst. Für die Behandlung der anderen Aufgaben der Europäischen Aufsichtsbehörden sind gesonderte Vereinbarungen ins Auge zu fassen. So sollten beispielsweise Entscheidungen über die Anwendung bestehender Rechtsvorschriften mit einfacher Mehrheit nach dem Grundsatz „eine Stimme pro Person“ getroffen werden.

Jede Europäische Aufsichtsbehörde hätte ihr eigenes Budget, das durch das Europäische Parlament entlastet werden müsste. Die Mittel könnten aus Zuwendungen aus dem EU-Haushalt sowie aus anderen Quellen, wie den nationalen Behörden stammen. Alle Budgets hätten den Zuständigkeiten, für die sie verwendet werden, zu entsprechen, so wie auch ihre Unabhängigkeit gewährleistet sein muss. Die Europäischen Aufsichtsbehörden sollten strukturiert mit allen einschlägigen Interessengruppen, d.h. auch den Verbrauchern, in Verbindung stehen.

Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden wird von ganz entscheidender Bedeutung sein. Sie müssten in höchstem Maße von nationalen Behörden, bei denen es sich nicht um Aufsichtsbehörden handelt, und von den europäischen Institutionen unabhängig sein, die sich nicht in die Entscheidungen der Europäischen Aufsichtsbehörden einmischen sollten. Allerdings wären die Europäischen Aufsichtsbehörden dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission gegenüber voll rechenschaftspflichtig. Dabei gilt vor allem der Grundsatz der Transparenz und die Europäischen Aufsichtsbehörden müssten den europäischen Institutionen regelmäßig (z.B. mindestens zweimal jährlich) offiziell Bericht erstatten.

4.4. Rechtsgrundlage für das ESFS

Die Rechtsgrundlage für die Einsetzung der Europäischen Aufsichtsbehörden sollte die Bestimmung des EG-Vertrags sein, die die spezifische Rechtsgrundlage für die Politik schafft, die von ihnen umzusetzen ist.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu Risiken für die Stabilität des Binnenmarkts geführt. Die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung eines stabilen und verlässlichen Finanzsystems sind eine Grundvoraussetzung für die Wahrung des Vertrauens in den Binnenmarkt und seine Kohärenz, will man die Bedingungen für die Schaffung eines vollständig integrierten und gut funktionierenden Binnenmarkts im Bereich der Finanzdienstleistungen garantieren und verbessern. Darüber hinaus bieten tiefere und stärker integrierte Finanzmärkte bessere Möglichkeiten für Finanzierungen und die Risikodiversifizierung, was wiederum die Kapazität der Volkswirtschaften bei der Abfederung von Schocks verbessert. Die Finanzintegration und die Finanzstabilität stärken sich also gegenseitig.

Die Einrichtung des ESFS und der drei Europäischen Aufsichtsbehörden wird mit der Erstellung einheitlicher Regeln einhergehen, die die einheitliche Anwendung von Vorschriften in der EU gewährleisten und so zur reibungslosen Funktionsweise des Binnenmarkts beitragen. Aufgabe der Europäischen Aufsichtsbehörden wird es sein, den nationalen Behörden bei der konsistenten Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften zur Seite zu stehen.

Der Europäische Gerichtshof hat anerkannt[9], dass Artikel 95 EG-Vertrag, der die Annahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Errichtung und des Funktionierens des Binnenmarkts betrifft, eine angemessene Rechtsgrundlage ist, *„um die Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung für notwendig zu erachten, deren Aufgabe es ist, (...) zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen“*, sofern die einer solchen Einrichtung übertragenen Aufgaben mit dem Gegenstand der Rechtsakte in Verbindung stehen, die die nationalen Rechtsvorschriften angleichen.

---

[9] Siehe EuGH Rechtssache C-217/04, Randnr. 44.

Da die den Europäischen Aufsichtsbehörden übertragenen Aufgaben folglich mit den als Antwort auf die Finanzkrise erlassenen Maßnahmen und den in der Mitteilung *„Impulse für den Aufschwung in Europa"* genannten eng verbunden sind, können sie sich im Sinne des EuGH-Urteils auf Artikel 95 EG-Vertrag gründen.

5. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEM ESFS UND DEM ESRC

Der vorgeschlagene Rahmen für die EU-Aufsicht kann nur funktionieren, wenn ESRC und ESFS effizient zusammenarbeiten. Ziel der Reform ist es nämlich, eine reibungslosere Interaktion der Aufsicht auf Mikro- und auf Makroebene sicherzustellen. Bei der Wahrnehmung seiner Rolle als Aufsichtsinstanz auf Makroebene würde der ESRC einen zeitgerechten Fluss harmonisierter Daten auf Mikroebene benötigen, wohingegen die von den nationalen Behörden auf Mikroebene wahrgenommene Aufsicht von den Erkenntnissen des ESRC auf Makroebene profitieren würde. Verbindliche Kooperations- und Informationsaustauschverfahren zwischen der Mikro- und der Makroebene wären von grundlegender Bedeutung, will man die in der Vergangenheit gemachten Fehler vermeiden.

Um die Risiken für die Stabilität des EU-Finanzsystems zu erkennen und sie als oberste Priorität zu behandeln, müsste der ESRC i) die relevanten mikroaufsichtlichen Daten – vor allem über große und komplexe grenzübergreifend tätige Gruppen - vom ESFS tatsächlich erhalten und ii) die Möglichkeit haben, Ad hoc-Erhebungen zu spezifischen Themen durchzuführen, die einen direkten Beitrag der nationalen Aufsichtsbehörden und/oder der Marktteilnehmer erforderten. Die Kommission wird vorschlagen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in Anwendung der Regeln zur Einsetzung der neuen Europäischen Aufsichtsbehörden diesen Behörden die erforderlichen Informationen zuleiten. Die Befugnisse zum Erhalt aller die Finanzstabilität betreffenden Informationen könnten dem ESRC mittels des Rechtsinstruments zur Einsetzung des ESRC zusammen mit den Rechtsinstrumenten zur Schaffung der neuen Europäischen Aufsichtsbehörden übertragen werden. In der Zwischenzeit würden die Verordnungen zur Einsetzung der neuen Europäischen Aufsichtsbehörden diese dazu anhalten, regelmäßig (z.B. einmal monatlich) dem ESRC alle aggregierten und einschlägig anonym disaggregierten Daten über sämtliche Finanzinstitute und –märkte zu übermitteln, vor allem aber über große und komplexe grenzübergreifend tätige Gruppen. Angesichts der Sensitivität dieser Daten und Informationen wäre die Gewährleistung der erforderlichen Vertraulichkeit bei der Zusammenarbeit zwischen dem ESRC und dem ESFS von grundlegender Bedeutung, so wie auch angemessene rechtliche Schutzmaßnahmen vorhanden sein sollten. Damit die Aufsichtskollegien jeweils aktualisierte Informationen über die Entwicklungen auf der Makroebene erhalten können, auf der einzelne Institute agieren, könnte die Teilnahme von ESRC-Vertretern als Beobachter an ihren Sitzungen ins Auge gefasst werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ersucht den Europäischen Rat,

– die Einsetzung eines neuen Europäischen Rats für Systemrisiken (ESRC) unter dem Vorsitz des EZB-Präsidenten zu befürworten, dem Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die Vorsitzenden der drei neuen Europäischen Aufsichtsbehörden und ein Mitglied der Europäischen Kommission angehören würden. Darüber hinaus sollten die nationalen Aufsichtsbehörden und der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) eng an den Arbeiten des ESRC beteiligt werden;

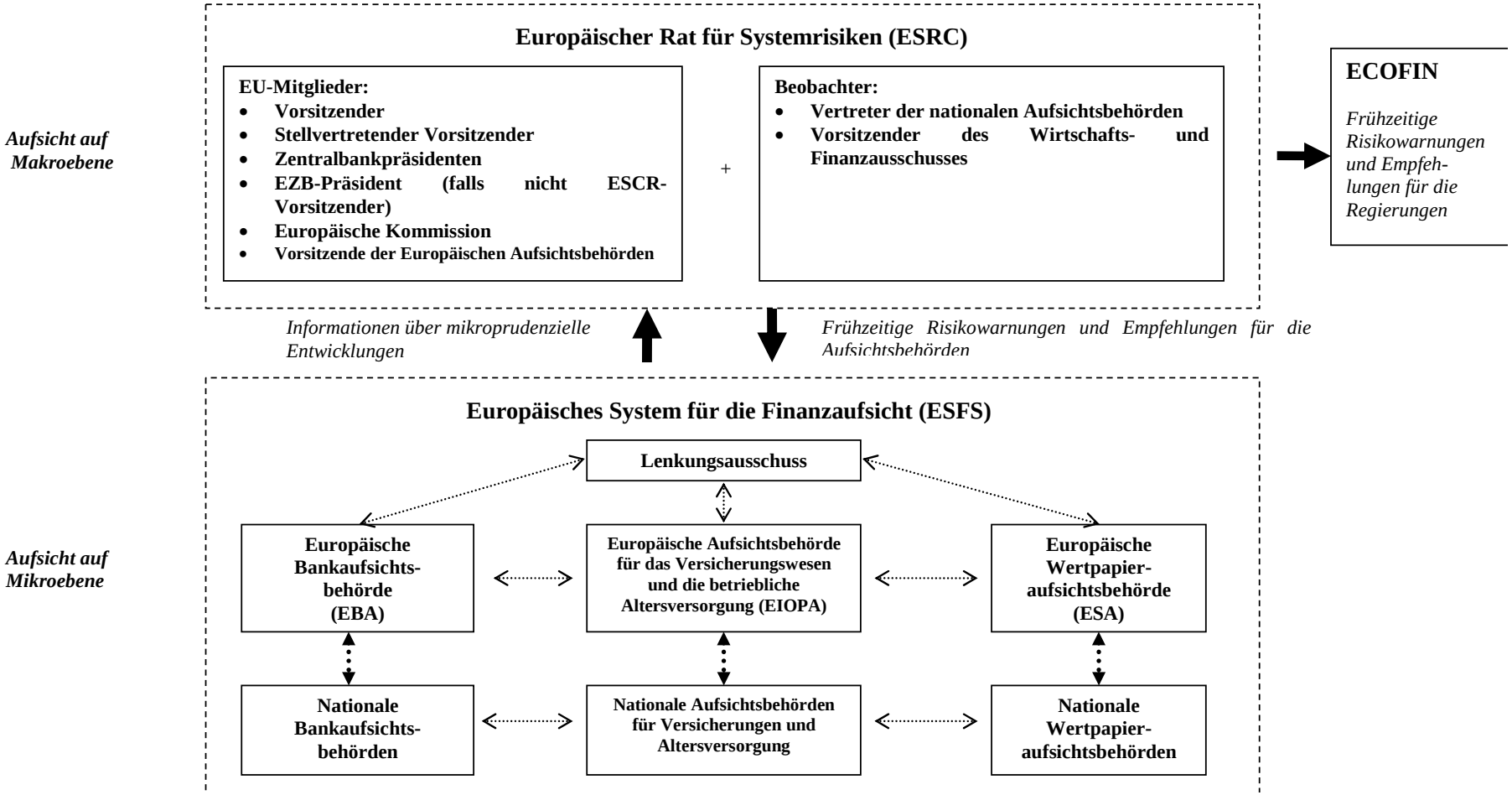
– zu genehmigen, dass der ESRC kontinuierlich die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes zu beurteilen hat und die Befugnisse erhält, die für die Abgabe rechtzeitiger Risikowarnungen/ Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen und die Auswertung der Antworten erforderlich sind;

– der Einführung eines neuen Europäischen Systems für die Finanzaufsicht (ESFS) zuzustimmen, das sich aus den drei neuen Europäischen Aufsichtsbehörden zusammensetzt. Diese werden in einem Netz mit den nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten, um gemeinsame Aufsichtsansätze für die Beaufsichtigung sämtlicher Finanzinstitute zu entwickeln, die Empfänger von Finanzdienstleistungen zu schützen und zur Ausarbeitung eines einzigen Satzes harmonisierter Vorschriften beizutragen. Das ESFS sollte u.a. technische Standards erstellen, die die konsistente Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften mit gewährleisten und Streitigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden schlichten;

– die Bedeutung eines wirklich integrierten Ansatzes auf dem Gebiet der Europäischen Finanzaufsicht zu unterstreichen: dies gilt für eine starke Interaktion zwischen dem ESRC und dem ESFS, einschließlich des Austauschs von Informationen der Aufsicht auf Mikroebene für die Analyse auf Makroebene; für die Bereitschaft der betreffenden Parteien, auf Risikowarnungen und/oder Empfehlungen auch zu reagieren und für das Erfordernis, dass der ESRC als Schnittstelle mit den internationalen Einrichtungen, vor allem aber dem Rat für Finanzstabilität (FSB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) agiert;

– die Absicht der Kommission gutzuheißen, so bald wie möglich die legislativen Änderungen zu verabschieden, die für die Realisierung des neuen Rahmens der EU-Finanzaufsicht erforderlich sind, und zwar auf der Grundlage der in dieser Mitteilung dargelegten Ausrichtungen und nach einer weiteren Konsultation der Interessengruppen, so dass die entsprechenden Maßnahmen so rechtzeitig angenommen werden, dass der erneuerte Aufsichtsrahmen 2010 funktionsfähig ist;

– darüber hinaus die Beschleunigung der Arbeiten zu unterstützen, die auf die Schaffung eines umfassenden grenzübergreifenden Rahmens zur Stärkung des Finanzkrisenmanagements/ der Abhilfesysteme der Europäischen Union ausgerichtet sind, einschließlich der Garantieregelungen und der Lastenteilung.

Anhang:

Ein neuer europäischer Rahmen zur Wahrung der Finanzstabilität