

# DE

---

Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË

---

Tel. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

## **ECO/268** **"Makro- und Mikroaufsicht"**

Brüssel, den 21. Januar 2010

### **STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu folgenden Vorschlägen

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines  
Europäischen Ausschusses für Systemrisiken"**

KOM(2009) 499 endg. - 2009/0140 (COD)

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde"**

KOM(2009) 501 endg. - 2009/0142 (COD)

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen  
und die betriebliche Altersversorgung"**

KOM(2009) 502 endg. - 2009/0143 (COD)

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde"**

KOM(2009) 503 endg. - 2009/0144 (COD)

---

Berichterstatter: **Lars NYBERG**

---

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 6. Oktober 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken"*

KOM(2009) 499 endg. - 2009/0140 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde"*

KOM(2009) 501 endg. - 2009/0142 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung"*

KOM(2009) 502 endg. - 2009/0143 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde"*

KOM(2009) 503 endg. - 2009/0144 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 21. Januar) mit 169 gegen 2 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Am 23. September 2009 präsentierte die Europäische Kommission Vorschläge für eine Verordnung über die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board - ESRB) und für drei Verordnungen über die Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde, einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde. Sämtliche Vorschläge befinden sich im Wesentlichen in Einklang mit dem im Frühjahr 2009 von der de-Larosière-Gruppe erarbeiteten Bericht.
- 1.2 Der EWSA erörterte in einer Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Regulierung des Finanzmarktes und entsprechende Aufsichtsregeln. Neben dem allgemeinen Verweis auf diese Stellungnahme soll eine der Feststellungen wiederholt werden: "Auch aus Sicht des EWSA ist die Überwachung von fundamentaler Bedeutung, damit sich eine derartige Finanzkrise nicht wiederholen kann. Die Aufsicht setzt aber Regeln voraus. Als ebenso wichtig sind daher die Vorschläge für geänderte, strengere Vorschriften (...) anzusehen."<sup>1</sup>

## Interessengruppen

- 1.3 Der Ausschuss sprach sich für eine breitere Vertretungsgrundlage in den Leitungsgremien der drei neuen Behörden aus. Die Kommission schlägt hingegen die Einsetzung bestimmter Interessengruppen vor.
  - 1.3.1 Der **ESRB** holt "bei Bedarf den Rat einschlägiger privatwirtschaftlicher Akteure ein". Dabei werden als Beispiele Vertreter des Finanzsektors, Verbraucherverbände und bestimmte von der Kommission eingerichtete Nutzergruppen genannt. Es sollte erwähnt werden, dass die Vertreter des Finanzsektors sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Gewerkschaften dieser Branche gestellt werden sollten. Da ferner systemische Risiken nicht nur den Finanzmarkt, sondern die gesamte Wirtschaft betreffen, sollten auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften auf europäischer Ebene konsultiert werden.
    - 1.3.1.1 Über die Form dieser Konsultationen und ihre Häufigkeit wird nichts gesagt, was jedoch notwendig ist, da es sich um eine Soll-Bestimmung handelt. Die Formulierung "gegebenenfalls" scheint ebenfalls zu vage.
    - 1.3.2 In den Interessengruppen bezüglich der drei neuen **Aufsichtsbehörden** sollten laut Kommission

Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betroffenen Bereichs des Finanzmarktes sowie Verbraucher und Nutzer von Dienstleistungen dieser Branche vertreten sein. Die 30 Mitglieder sollten sich gleichmäßig auf alle diese Kategorien von Vertretern verteilen.

- 1.3.2.1 Diese Interessengruppen treten mindestens zweimal jährlich zusammen. Sie können zu Themen Stellung nehmen oder Ratschläge erteilen und erhalten Unterstützung für die Abwicklung der Sekretariatsgeschäfte. Stellungnahmen und Ratschläge sollten veröffentlicht werden. Es besteht die Gefahr, dass sich ihre Arbeit nur auf die beiden jährlichen Sitzungen konzentriert. Sie sollten die Möglichkeit haben, die Arbeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörde ständig zu verfolgen.

### **Aufsicht auf Makroebene**

- 1.4 In dem Vorschlag über den ESRB fehlt eine Definition für Systemrisiken. Dieser Begriff muss öffentlich erörtert werden, nicht nur hinter den verschlossenen Türen des neuen ESRB.

- 1.4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der ESRB den eindeutigen Auftrag haben muss, einzugreifen, wenn die finanzielle Stabilität in Gefahr ist. Um dies in der Verordnung sicherzustellen, sollte der Wortlaut einiger Textstellen umformuliert werden.

- In den verschiedenen Fassungen sollte einheitlich der Begriff "Aufsicht" (EN: "*supervision*") verwendet werden.
- Die Warnungen und Empfehlungen des ESRB sollten bezüglich Artikel 16 Absatz 3 nur an den Rat übermittelt werden und nicht, wie in Erwägungsgrund (9) ausgeführt, über den Rat erfolgen, was seine Eigenständigkeit einschränken würde.
- Die Verwendung des Verbs "sollte" in diesen Empfehlungen bedeutet, dass sie mehr oder weniger verbindlich sind. Ob eine Maßnahme verbindlich ist oder nicht hängt davon ab, wer über die Regelungskompetenz verfügt: die Mitgliedstaaten oder die EU.
- Laut Artikel 3 trägt der ESRB "zu einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt bei". Der ESRB hat sich mit den Risiken auf den Finanzmärkten zu befassen, aber hier scheint ihm eine umfassendere Rolle eingeräumt zu werden.

- 1.4.2 Der Verwaltungsrat des ESRB umfasst die 29 Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB. Diese Verbindung zwischen der ESZB und dem neuen ESRB wird vom Ausschuss begrüßt.

- 1.4.2.1 Artikel 11 bezüglich des Lenkungsausschusses enthält keine Vorschriften über die Stimmrechte. Der EWSA empfiehlt, dass fünf Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB im Lenkungsausschuss vertreten sind, was eine bessere Vertretung nach geografischen Gesichtspunkten, unter dem Aspekt großer und kleiner Länder und Länder innerhalb und außerhalb des Euroraums ermöglicht. Außerdem ist angesichts der Tatsache, dass alle Mitglieder des Lenkungsausschusses stimmberechtigt sind, eine bedeutende Zahl von EZB-Vertretern erforderlich.

- 1.4.3 Das Europäische Parlament wird nur im Zusammenhang mit den Berichten erwähnt, die der ESRB mindestens ein Mal pro Jahr dem Parlament und dem Rat vorlegen muss. Laut Artikel 20 überprüft der Rat die ESRB-Verordnung nach drei Jahren. Daran sollte natürlich auch das Parlament beteiligt werden.

### **Finanzaufsicht auf Mikroebene**

- 1.5 Die Ziele der Aufsichtsbehörden (Artikel 1 Absatz 4) sind in den drei Verordnungsvorschlägen fast identisch formuliert: Funktionieren des Binnenmarktes, Stabilität des Finanzsystems und stärkere internationale Koordinierung im Bereich der Aufsicht. Die Unterschiede betreffen diejenigen, die es zu schützen gilt: Im Falle der Wertpapieraufsichtsbehörde sind dies die Investoren, im Falle der Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Versicherungsnehmer und andere Begünstigte sowie im Falle der Bankaufsichtsbehörde die Sparer und Investoren.

- 1.5.1 Die Hauptaktivitäten der drei Behörden betreffen die bestehenden Vorschriften, und die Arbeitsmethoden der nationalen Behörden sollten hauptsächlich mittels Leitlinien und Empfehlungen gestrafft werden. Diese Behörden werden aber auch damit beauftragt, neue technische Standards zu entwickeln.

- 1.5.1.1 Die Vorschläge für neue technische Standards können nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 2 nicht in Form einer Richtlinie, sondern ausschließlich in Form von Verordnungen und Beschlüssen erlassen werden. Wenn technische Standards als nicht politisch definiert werden, ist auch die Form der Verordnung ausgeschlossen. Technische Standards sollten nur an die nationalen Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute, und nicht an die Mitgliedstaaten gerichtet sein und daher in Form von Beschlüssen und nicht etwa Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden. Letztere sind politischen Regelungsvorschlägen der

Kommission vorbehalten.

- 1.5.2 Die Aufsicht durch die Europäischen Behörden gilt den nationalen Aufsichtsbehörden, und nicht unmittelbar den Finanzmarktteilnehmern. Eine Ausnahme ist dann vorgesehen, wenn eine nationale Behörde nicht den Empfehlungen folgt (Artikel 9 und 11). In diesem Fall erlässt die Europäische Aufsichtsbehörde schließlich eine an die Finanzmarktteilnehmer gerichtete Entscheidung.
- 1.5.2.1 Darüber hinaus werden (in Artikel 10) Krisenfälle beschrieben, in denen die europäische Behörde Entscheidungen ohne Einbindung der Kommission erlassen kann. Die Entscheidung darüber, ob ein Krisenfall vorliegt oder nicht, sollte allerdings beim Rat liegen. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich diese Gründe generell aus der Marktlage ergeben müssen. Eine einzelne Finanzinstitution in Notlage ist ein Fall für die nationale Aufsichtsbehörde.
- 1.5.2.2 Artikel 23 betrifft Schutzmaßnahmen, die von den Regierungen ergriffen werden können, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass ein neuer technischer Standard Auswirkungen auf ihre haushaltspolitischen Zuständigkeiten hat. Diese Schutzmaßnahmen scheinen angemessen zu sein, selbst wenn technische Standards praktisch nie haushaltswirksam sind. Da die Schutzmaßnahmen außerdem nur die Artikel 10 und 11 betreffen, sollte Artikel 23 direkt nach Artikel 11 stehen.
- 1.5.3 Der EWSA empfiehlt, dass vor der Einführung neuer Finanzprodukte eine nationale Behörde ihre Zustimmung erteilen müsste, wie dies in Spanien der Fall ist. Da es eine solche Behörde in anderen Mitgliedstaaten bislang noch nicht gibt, sollten in einem ersten Schritt die in den anderen Ländern außer Spanien eingesetzten Instrumente geprüft werden. Die Kommission sollte daher die Verordnung über die Wertpapieraufsichtsbehörde um eine diesbezügliche Bestimmung ergänzen.
- 1.5.4 Der Aufgabenbereich der Bankenaufsichtsbehörde sollte nach Ansicht des EWSA möglichst weit definiert werden. Generell sollten für alle Finanzinstitute gleiche Bedingungen gelten. In der für die Zwecke der vorliegenden Verordnung erfolgten Begriffsbestimmung wird auf ältere Richtlinien verwiesen. Der EWSA regt an, auch eine neue Debatte über die Begriffsbestimmungen in diesen Richtlinien zu führen, damit den Erfahrungen aus der Finanzkrise Rechnung getragen wird und möglichst weit gefasste Begriffsbestimmungen gewählt werden.
- 1.5.5 Nach Maßgabe von Artikel 20 Absatz 3 darf die Behörde vertrauliche Informationen, die sie von Finanzinstituten erhält, nur für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung unmittelbar übertragenen Aufgaben verwenden. Diese Bestimmung sollte durch eine Regelung ergänzt werden, wie Vertraulichkeit gewahrt werden muss.
- 1.5.6 Laut Vorschlag soll sich der Verwaltungsrat der Behörden aus vier Mitgliedern zusammensetzen, die aus den nationalen Aufsichtsbehörden entsandt werden. Es scheint jedoch angebracht, die Zahl analog zum Verordnungsvorschlag über den ESRB auf fünf Mitglieder festzusetzen.
- 1.5.6.1 Nur die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden werden im Aufsichtsorgan über ein Stimmrecht verfügen. Es besteht die Gefahr eines Aufsichtsorgans, das sich selbst überwacht. Die Bedeutung anderer Aspekte nimmt daher zu. Die Unabhängigkeit des Vorsitzenden ist von essenzieller Bedeutung, und er sollte über ein Stimmrecht verfügen. Genauso wichtig ist die Offenheit gegenüber der Interessengruppe sowie deren Einflussmöglichkeit. Darüber hinaus ist ein transparentes Vorgehen erforderlich, das durch die Veröffentlichung der Beschlüsse der Behörde gewährleistet werden könnte.
- 1.5.7 Sollen diese Behörden ihre Tätigkeit 2011 aufnehmen, sind über zwei weitere Jahre bis zu ihrer vollen Funktionstüchtigkeit erforderlich. Der Ausbau muss beschleunigt werden, um alle Probleme, die sich im Zuge der Krise herauskristallisiert haben, rasch angehen zu können.

## 2. Hintergrund

- 2.1 Am 23. September 2009 legte die Europäische Kommission ein Vorschriftenpaket für den Finanzmarkt vor, das aus einem Vorschlag für eine Verordnung über die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board - ESRB), zusammen mit einer besonderen Entscheidung, die der EZB spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit der ESRB überträgt, sowie aus drei Vorschlägen für Verordnungen über die Einrichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde besteht. Anschließend wurde am 28. Oktober eine Richtlinie zur Änderung bestehender Richtlinien im Zusammenhang mit der Einrichtung der neuen Behörden vorgelegt, auf die der Ausschuss in einer gesonderten Stellungnahme eingehen wird.
- 2.2 Sämtliche Vorschläge befinden sich im Wesentlichen in Einklang mit dem im Frühjahr 2009 von der de-Larosière-Gruppe erarbeiteten Bericht. Dieser Bericht wurde vom EWSA in einer auf der Plenartagung

im September 2009 verabschiedeten Initiativstellungnahme untersucht. Darin wurden die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie eine notwendige neue oder verbesserte Regulierung des Finanzmarktes und verbesserte Aufsichtsregeln erörtert. Deshalb wird - abgesehen von den hier behandelten konkreten Rechtsetzungsvorschlägen - für alle anderen Fragen in diesem Zusammenhang auf diese Stellungnahme verwiesen.

- 2.3 Unbeschadet dieses allgemeinen Verweises soll eine der Feststellungen wiederholt werden: "Auch aus Sicht des EWSA ist die Überwachung von fundamentaler Bedeutung, damit sich eine derartige Finanzkrise nicht wiederholen kann. Die Aufsicht setzt aber Regeln voraus. Als ebenso wichtig sind daher die Vorschläge für geänderte, strengere Vorschriften im ersten Teil des Berichts anzusehen." Angesichts der in den Vorschlägen enthaltenen Einschränkungen bezüglich der Mikroüberwachung der bestehenden Vorschriften scheint es umso wichtiger zu sein, auf die Verbesserung und Stärkung dieser Vorschriften zu dringen.
- 2.4 Die Kommission hat auch einige weitere Vorschläge bezüglich der Rechtsvorschriften über den Finanzmarkt vorgelegt. Der EWSA hat sich bislang zu den "Ratingagenturen"<sup>2</sup>, den "Verwaltern alternativer Investmentfonds" und den "Eigenkapitalanforderungen" geäußert. Ein weiteres Feld für neue Rechtsvorschriften wurde bislang nicht von der Kommission, sondern vielmehr vom EWSA vorgeschlagen, und zwar die Schaffung einer nationalen Behörde mit der Aufgabe, alle neuen Finanzmarktinstrumente vor ihrer Genehmigung zu überprüfen. Ein solches System ist bereits in Spanien im Einsatz.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

- 3.1 Bei der Überwachung des Finanzmarktes muss zwischen Makro- und Mikroebene unterschieden werden. Gleichzeitig ist es ebenfalls wichtig, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen allen vorgeschlagenen Behörden sichergestellt wird. Allgemeine Probleme, die auf der Überprüfung auf Mikroebene festgestellt werden, sind für den Finanzmarkt insgesamt von Bedeutung, und wenn Gefahren auf Makroebene erkannt werden, dann lässt sich häufig auf Mikroebene Abhilfe schaffen. Auf diese wechselseitigen Abhängigkeiten wird in den Verordnungsvorschlägen an mehreren Stellen verwiesen.
- 3.2 Die Hauptaktivitäten der drei Behörden betreffen die bestehenden Vorschriften, und die Arbeitsmethoden der nationalen Behörden sollten mittels Leitlinien und Empfehlungen gestrafft werden. Diese Behörden werden aber auch damit beauftragt, neue technische Standards für die formellen Vorschläge der Kommission zu entwickeln.
- 3.3 Der Ausschuss sprach sich in seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht für eine breitere gesellschaftliche Vertretung in den Leitungsgremien dieser drei neuen Aufsichtsbehörden aus. Dieser Vorschlag wurde von der Kommission weder in den Verordnungen über diese Behörden noch in der Verordnung über den ESRB aufgegriffen. Die Kommission schlägt hingegen in beiden Fällen spezielle Interessengruppen vor.
- 3.3.1 Der ESRB sollte "bei Bedarf den Rat einschlägiger privatwirtschaftlicher Akteure" einholen. Im einleitenden Teil dieses Vorschlags werden bspw. verschiedene Akteure genannt: Vertreter des Finanzsektors, Verbraucherverbände und bestimmte von der Kommission eingerichtete Nutzergruppen. Diese Aufzählung lässt aber wichtige Informationen vermissen: Es sollte ausgeführt werden, dass die Vertreter des Finanzsektors sowohl von den Arbeitgebern wie von den Gewerkschaften dieser Branche gestellt werden.
- 3.3.1.1 Überdies ist eine breitere Vertretung auch erforderlich, weil die Systemrisiken nicht nur den Finanzmarkt, sondern die gesamte Wirtschaft betreffen. Deshalb sollten auch Arbeitgeber und Gewerkschaften auf europäischer Ebene gehört werden.
- 3.3.1.2 Schließlich werden keine Informationen bezüglich der Form und Häufigkeit dieser Konsultationen gegeben. Diese Informationen sind indes unerlässlich, da diese Konsultationen im Rahmen einer Soll-Bestimmung durchzuführen sind. Ferner ist die Formulierung "gegebenenfalls" zu vage. Es sollte genauer ausgeführt werden, in welchen Fällen diese Konsultationen obligatorisch sind.
- 3.3.2 Was die Zusammensetzung der Interessengruppen bezüglich dieser drei Aufsichtsbehörden betrifft, scheint die Kommission der gleichen Auffassung wie der EWSA zu sein: Die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer des betroffenen Bereichs des Finanzmarktes sollten ebenso vertreten sein wie die Verbraucher und die Nutzer von Dienstleistungen dieser Branche.
- 3.3.2.1 Probleme dürften dann auftreten, wenn es um die Wahl der Herkunftsländer dieser Vertreter geht. Es ist anzunehmen, dass sich hinter der Zahl von 30 Mitgliedern der Interessengruppen nicht die Vorstellung verbirgt, Vertreter der Finanzinstitute aus allen Ländern zu haben. Die 30 Mitglieder sollten sich gleichmäßig auf alle im einleitenden Teil der Verordnungen aufgeführten Kategorien von Vertretern

verteilen.

3.3.2.2 Diese Interessengruppen treten mindestens zweimal jährlich zusammen. Sie können zu jedem Thema Stellung nehmen oder Ratschläge erteilen und erhalten Unterstützung für die Abwicklung der Sekretariatsgeschäfte. Stellungnahmen und Ratschläge sollten veröffentlicht werden. Dies alles mag angemessen erscheinen, aber es besteht die Gefahr, dass sich ihre Arbeit nur auf die beiden jährlichen Sitzungen konzentriert. Sie sollten die Möglichkeit haben, die Arbeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörde ständig zu verfolgen. Dies scheint notwendig zu sein, um ein effizientes Funktionieren dieser Aufsichtsbehörden zu gewährleisten, deren Mitglieder sich selbst überwachen.

#### 4. **Besondere Bemerkungen**

##### *Europäischer Ausschuss für Systemrisiken*

4.1 Im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht auf Makroebene wurde bislang definitiv nicht ausreichend erörtert, was eigentlich ein Systemrisiko darstellt. Die Schaffung bestimmter neuer Instrumente könnte in der derzeitigen Krise als Systemrisiko aufgefasst werden. Die von den Ratingagenturen angewandten Methoden zur Abschätzung der Risiken und der Werte könnten ebenfalls als Systemrisiken bezeichnet werden. Können auch Regelungen für die Manager von Finanzinstituten, aufgrund derer zu hohe Risiken eingegangen werden, als Systemrisiken eingestuft werden? Dies sind nur einige Beispiele. Das Konzept des Systemrisikos muss in der Öffentlichkeit, und nicht nur hinter verschlossenen Türen im neuen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken erörtert werden.

4.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der ESRB über ein klar umrissenes Mandat für sein Eingreifen im Fall einer Bedrohung der finanziellen Stabilität verfügen muss; um sicherzustellen, dass dies in der Verordnung gegeben ist, sollten daher einige Passagen umformuliert werden.

4.2.1 In den Erwägungsgründen des Verordnungsvorschlags wird die Aufgabe des ESRB als "Finanzaufsicht" (1. Erwägungsgrund (in der englischen Fassung "financial supervision", A.d.Ü.)) bezeichnet, und der Begriff "Aufsicht" wurde auch in den Debatten über mögliche Wege aus der Finanzkrise verwendet. Nachstehend wird im Verordnungsvorschlag jedoch festgehalten, dass die Gemeinschaft ein spezielles Gremium für die "Makroaufsicht" (7. Erwägungsgrund (in der englischen Fassung "macro-prudential oversight")) brauche. Die Verwendung des Terminus "oversight" führt zu einer Einschränkung der tatsächlichen Befugnisse dieses Gremiums: "oversight" ist ein erster Schritt, auf den "supervision" mit konkreten Handlungsmöglichkeiten folgen sollte. Die beiden Termini sind im Englischen nicht als Synonyme zu werten, und in einigen Sprachfassungen wird durchgehend der dem englischen "supervision" entsprechende Begriff genutzt. Die einzelnen Sprachfassungen sollten daher dahingehend vereinheitlicht werden, dass nur das Äquivalent des englischen Konzepts "supervision" verwendet wird.

4.2.2 Es liegt auf der Hand, dass der ESRB ein unabhängiges Gremium sein muss. Laut Verordnungsvorschlag sollen seine Warnungen und Empfehlungen jedoch über den Rat bzw. die drei Aufsichtsbehörden laufen, um ihnen mehr Gewicht zu verleihen (9. Erwägungsgrund), was in gewisser Weise die Unabhängigkeit des ESRB in Frage stellt. Nach Auffassung des EWSA erfolgt die korrekte Beschreibung in Artikel 16 Absatz 3, in dem festgehalten wird, dass die Warnungen und Empfehlungen dem Rat zugeleitet werden.

4.2.3 Adressaten von Empfehlungen "sollten" auf diese mit Maßnahmen reagieren, wenn sie eine Untätigkeit nicht rechtfertigen können. Die Verwendung des Verbs "sollten" führt dazu, dass diese Empfehlungen nur mehr oder weniger verbindlich sind; ob eine Maßnahme verbindlich ist oder nicht, sollte jedoch davon abhängen, bei wem die Regelungskompetenz liegt - bei den Mitgliedstaaten oder bei der EU. Daher sollte dieser Absatz klarer formuliert werden.

4.2.4 Außerdem geht der Verordnungsvorschlag in Artikel 3 möglicherweise einen Schritt zu weit. In diesem Artikel wird gesagt, dass der ESRB zu "einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt [...]" beiträgt. Aufgabenbereich des ESRB sind die Risiken auf den Finanzmärkten; hier scheint ihm aber eine umfassendere Rolle eingeräumt zu werden. Ziel der Kommission ist es, Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte vorzulegen. Um das Risiko künftiger Kompetenzstreitigkeiten einzudämmen, sollte diese Passage dahingehend umformuliert werden, dass das Ziel des ESRB auf die Systemrisiken beschränkt wird.

4.3 Der ESRB wird über einen Verwaltungsrat, einen Lenkungsausschuss und ein Sekretariat verfügen. Die Verbindung mit dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) ist offensichtlich, umfasst der Verwaltungsrat doch die 29 Mitglieder des Erweiterten Rates der Europäischen Zentralbank (EZB). Diese Verbindung zwischen ESZB und dem neuen ESRB wurde vom EWSA in seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht befürwortet. Aus den Reihen dieser 29 Mitglieder werden zudem der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Neben

diesen 29 Mitgliedern werden auch ein Mitglied der Europäischen Kommission und die drei Vorsitzenden der neuen Behörden Mitglieder mit Stimmrecht sein. Die 27 Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden können an den Sitzungen teilnehmen, haben jedoch kein Stimmrecht; dasselbe gilt auch für den Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses.

4.3.1 Artikel 11 zum Lenkungsausschuss enthält keine Bestimmungen zu Stimmrechten. Laut Kommissionsvorschlag setzt sich der Lenkungsausschuss aus dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates sowie fünf weiteren Mitgliedern des Erweiterten Rates der EZB, den drei Vorsitzenden der neu zu gründenden Aufsichtsbehörden, einem Mitglied der Europäischen Kommission und dem Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses zusammen.

4.3.1.1 Die ersten Berichte über die Beratungen des Rates über diese Vorschläge betrafen die Zahl der Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB in diesem Lenkungsausschuss. Sollen es drei oder fünf sein? Der EWSA spricht sich ebenso wie die EZB in ihrer Stellungnahme für fünf Mitglieder aus, da dies die Gewährleistung einer ausgewogeneren geografischen Streuung sowie eines Gleichgewichts zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten und solchen erleichtern würde, die Mitglied bzw. nicht Mitglied in der Eurozone sind. Darüber hinaus muss es angesichts der Tatsache, dass offenbar alle Lenkungsausschussmitglieder stimmberechtigt sein sollen, eine bedeutende Anzahl an Vertretern der EZB geben. Die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses sollte die Zusammensetzung des Verwaltungsrates des ESRB, in dem 29 der Mitglieder Zentralbanker sind, angemessen widerspiegeln.

4.3.2 Der Beratende Fachausschuss sollte in Artikel 4 Absatz 1 erwähnt werden, in dem sämtliche Gremien des ESRB aufgezählt werden.

4.4 Der Vorschlag enthält einen gesonderten Artikel zu der Frage, ob die Warnungen und Empfehlungen veröffentlicht werden sollen oder nicht. Der EWSA ist sich der zahlreichen Aspekte bewusst, die vor einer solchen Veröffentlichung berücksichtigt werden müssen, kann jedoch nicht nachvollziehen, warum dies der einzige Beschluss ist, für den es im Verwaltungsrat einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf. Wenn die Mitglieder des Verwaltungsrates kompetent genug sind, um Entscheidungen über Systemrisiken zu treffen und Warnungen und Empfehlungen auszusprechen, sollten sie auch über die erforderliche Kompetenz verfügen, um zu entscheiden, ob ihre Beschlüsse öffentlich gemacht werden sollen oder nicht.

4.5 Die Einbindung des Europäischen Parlaments kann nur als bescheiden beschrieben werden. Die Beschlüsse über die vorliegenden Kommissionsvorschläge müssen aber sowohl vom Rat als auch vom Europäischen Parlament gefasst werden. Ungeachtet dieser Tatsache wird das Parlament nur im Zusammenhang mit den Berichten erwähnt, die der ESRB mindestens ein Mal pro Jahr dem Parlament und dem Rat vorlegen muss. Nach Maßgabe von Artikel 20 überprüft der Rat die ESRB-Verordnung nach drei Jahren. Das Parlament wird nicht erwähnt, obwohl es in dieser Frage über die gleichen Gesetzgebungskompetenzen verfügt wie der Rat. Der EWSA vertritt daher die Auffassung, dass dem Parlament in diesem Zusammenhang in der Verordnung eine gewichtigere Rolle eingeräumt werden sollte.

## 5. Besondere Bemerkungen

### *Finanzaufsicht auf Mikroebene*

5.1 Aus Ziffer 6.6 der Begründung zu den einzelnen Verordnungsvorschlägen ergibt sich, dass sich diese ausschließlich hinsichtlich der Zielsetzungen, des Tätigkeitsbereichs und der Begriffsbestimmungen unterscheiden.

5.1.1 Die in Artikel 1 Absatz 4 dargelegten Ziele sind in den drei Verordnungsvorschlägen fast identisch formuliert: Funktionieren des Binnenmarktes, Stabilität des Finanzsystems und stärkere internationale Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht. Die einzigen Unterschiede scheint es bei der Beschreibung derer zu geben, die geschützt werden sollen: Im Falle der Wertpapieraufsichtsbehörde sind dies die Investoren, im Falle der Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Versicherungsnehmer und andere Begünstigte sowie im Falle der Bankaufsichtsbehörde die Sparer und Investoren.

5.1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die für diesen Artikel gewählte Formulierung hinsichtlich der Trennung zwischen den Aufsichtsbehörden und den Gesetzgebungskompetenzen der EU-Institutionen klar ist. Der Ausschuss legt die Bestimmungen so aus, dass die tatsächlichen Befugnisse der Behörden auf die Überwachung der bestehenden Regelungen beschränkt sind. Hinsichtlich der Änderung von Regelungen besteht ihre Aufgabe ausschließlich darin, der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament Stellungnahmen zu unterbreiten.

5.1.2.1 Was Vorschläge der neu zu gründenden Behörden hinsichtlich neuer technischer Standards anbelangt,

können diese nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 2 nicht in Form einer Richtlinie, sondern ausschließlich in Form von Verordnungen und Beschlüssen erlassen werden. Wenn technische Standards als nicht politisch definiert werden, sollte dafür auch die Form der Verordnung ausgeschlossen werden. Technische Standards sollten nur an die nationalen Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute, und nicht an die Mitgliedstaaten gerichtet sein und daher in Form von Beschlüssen und nicht etwa Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden. Letztere sind politischen Regelungsvorschlägen der Kommission vorbehalten. In dem Artikel ist zudem festgeschrieben, dass die Kommission die Entwürfe für technische Standards annimmt: Dies ist im Falle von Verordnungen oder Richtlinien nicht möglich, müssen diese doch vom Rat und vom Europäischen Parlament erlassen werden.

- 5.1.3 Die Artikel, in denen die Aufgaben der Behörden detailliert beschrieben werden, scheinen durchwegs angemessen. Die Aufsicht durch die Europäischen Behörden gilt den nationalen Aufsichtsbehörden, und nicht unmittelbar den Finanzmarktteilnehmern. Eine Ausnahme ist dann vorgesehen, wenn eine nationale Behörde nicht den Empfehlungen folgt (Artikel 9 und 11). In diesem Fall erlässt die Europäische Aufsichtsbehörde schließlich eine an die Finanzmarktteilnehmer gerichtete Entscheidung.
- 5.1.3.1 Der EWSA schließt sich dem Standpunkt an, dass die Befugnis zur Entscheidung über das Vorliegen eines Krisenfalls nach vorherigen Konsultationen mit der Kommission, dem ESRB und gegebenenfalls den Europäischen Aufsichtsbehörden vom Rat ausgeübt werden sollte.
- 5.1.3.2 Im Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde fehlen sowohl eine klare Definition eines Krisenfalls als auch Kriterien für die Entscheidung über das Vorliegen eines solchen Krisenfalls. In dem Vorschlag sollte ausführlicher auf die Gründe für die Entscheidung über das Vorliegen eines Krisenfalls eingegangen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich diese Gründe generell aus der Marktlage ergeben müssen. Eine einzelne Finanzinstitution in Notlage ist ein Fall für die nationale Aufsichtsbehörde.
- 5.1.3.3 Artikel 23 betrifft Schutzmaßnahmen, die von den Regierungen ergriffen werden können, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass ein neuer technischer Standard Auswirkungen auf ihre haushaltspolitischen Zuständigkeiten hat. Diese Schutzmaßnahmen scheinen angemessen zu sein, selbst wenn technische Standards praktisch nie haushaltswirksam sind. Da die Schutzmaßnahmen außerdem nur die Artikel 10 und 11 betreffen, sollte Artikel 23 direkt nach Artikel 11 stehen.
- 5.1.4 Die Finanzinstitute und Marktteilnehmer sollten die Möglichkeit haben, im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit der nationalen Aufsichtsbehörde die EBA anzurufen.
- 5.1.5 Was ihren Tätigkeitsbereich anbelangt, wird die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde mit besonderen Aufsichtsbefugnissen über die Ratingagenturen ausgestattet. Diese umfassen u.a. den Widerruf der Registrierung dieser Agenturen, die Anforderung von Informationen und die Durchführung von Nachforschungen vor Ort. Diese Maßnahmen werden nicht in der vorliegenden Verordnung, sondern in einer künftigen Änderung definiert. Es scheint angebracht, die Wertpapieraufsichtsbehörde mit einer derartigen Aufsichtsbefugnis auszustatten, die zu ihren wichtigsten Aufgaben zählen wird.
- 5.1.5.1 In seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht hat der EWSA u.a. empfohlen, dass es wie in Spanien eine nationale Behörde geben sollte, die vor der Einführung neuer Finanzprodukte ihre Zustimmung erteilen müsste. Infolge der Einrichtung der drei neuen Aufsichtsbehörden könnte dieser Vorschlag nunmehr umgesetzt werden. Da es eine solche Behörde in anderen Mitgliedstaaten bislang noch nicht gibt, sollten in einem ersten Schritt die in den anderen Ländern außer Spanien eingesetzten Instrumente geprüft werden. Die Kommission sollte daher die Verordnung über die Wertpapieraufsichtsbehörde um eine diesbezügliche Bestimmung ergänzen.
- 5.1.6 Die wichtigste Frage im Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen zur Bankenaufsichtsbehörde ist die Festlegung, welche Bereiche des Finanzsektors überwacht werden sollen. In Anbetracht der Erfahrungen mit der Finanzkrise sollten diese Bereiche möglichst weit definiert werden. Würden einzelne Finanzinstitute nicht der Aufsicht durch diese Behörde unterstellt, könnten sich diese dadurch in ihrem Gewinnstreben Vorteile verschaffen, da die Regelung und die Aufsicht über ihre Tätigkeit dann nicht in den Tätigkeitsbereich der Behörde fielen. Generell sollten für alle Finanzinstitute gleiche Bedingungen gelten. In der für die Zwecke der vorliegenden Verordnung erfolgten Begriffsbestimmung wird auf Richtlinien über Kreditinstitute, Wertpapierfirmen sowie Finanzkonglomerate verwiesen. Der EWSA regt an, auch eine neue Debatte über die Begriffsbestimmungen in diesen Richtlinien zu führen, damit den Erfahrungen aus der Finanzkrise Rechnung getragen und eine möglichst weit gefasste Begriffsbestimmung gewählt wird.
- 5.1.7 Auch in dem Verordnungsvorschlag zu der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen



und die betriebliche Altersversorgung wird auf bestehende Richtlinien verwiesen. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA darauf hinweisen, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere bei den Regelungen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung unterschiedliche Modelle bestehen. Daher ist es in diesem Fall besonders wichtig klarzustellen, dass die Tätigkeit der Behörde ausschließlich in der Aufsicht liegt. Die Möglichkeit, neue Regelungen vorzuschlagen, steht nur der Kommission offen.

- 5.1.8 Zudem besagt der vorgenannte Verordnungsvorschlag, dass ein Finanzmarktteilnehmer eine "Person" ist. Der Ausschuss geht davon aus, dass damit sowohl juristische als auch physische Personen gemeint sind, was jedoch in Artikel 2 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags explizit festgehalten werden sollte.
- 5.1.9 Artikel 20 Absatz 3 besagt wiederum, dass die Behörde vertrauliche Informationen, die sie von Finanzinstituten erhält, nur für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung unmittelbar übertragenen Aufgaben verwenden darf. Diese Bestimmung sollte durch eine Regelung hinsichtlich der Gewährleistung des erforderlichen Schutzes der Vertraulichkeit ergänzt werden.
- 5.2 Die Zusammensetzung aller drei neu zu gründenden Behörden ist identisch: Sie bestehen aus einem Aufsichtsorgan, einem Verwaltungsrat, einem Vorsitzenden, einem Exekutivdirektor und einem Beschwerdeausschuss. Der Vorsitzende entstammt nicht einer der nationalen Aufsichtsbehörden, sondern ist laut Verordnungsvorschlägen eine unabhängige Persönlichkeit in Vollzeitbeschäftigung.
- 5.2.1 Laut Vorschlag soll sich der Verwaltungsrat der Behörden aus vier Mitgliedern zusammensetzen, die aus den nationalen Aufsichtsbehörden entsandt werden. Da keinerlei Begründung für die Festlegung der Anzahl der Mitglieder auf vier gegeben wird, scheint es angebracht, die Zahl analog zum Verordnungsvorschlag über den ESRB auf fünf Mitglieder festzusetzen.
- 5.2.2 Nur die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden werden im Aufsichtsorgan über ein Stimmrecht verfügen, nicht aber die Vertreter der Kommission oder des ESRB. Dies bedeutet, dass die gesamte Macht in dem Aufsichtsorgan den zu beaufsichtigenden nationalen Behörden übertragen wird. Im Falle einer solchen Regelung bestünde trotz der Vielzahl an Bestimmungen, die die Verordnungsvorschläge zur Durchführung der Aufsicht und zur kritischen Prüfung der nationalen Behörden enthalten und auch ungeachtet der Möglichkeit einer Beschlussfassung durch die Europäische Behörde und in letzter Instanz durch die Kommission die Gefahr eines Nichttätigwerdens. Selbstverständlich müssen die nationalen Behörden im Rahmen der Europäischen Aufsichtsbehörde auf kollegiale Weise zusammenarbeiten, aber besteht nicht die Gefahr einer zu großen Kollegialität?
- 5.2.3 Das Risiko eines Aufsichtsorgans, das sich selbst überwacht, ist für den EWSA Anlass, auf eine Reihe weiterer wichtiger Aspekte im Zusammenhang mit den neu zu gründenden Behörden hinzuweisen. Die Unabhängigkeit des Vorsitzenden ist von essenzieller Bedeutung, und er sollte über ein Stimmrecht verfügen. Genauso wichtig ist die Offenheit gegenüber der Interessengruppe sowie deren Einflussmöglichkeit. Darüber hinaus ist ein transparentes Vorgehen erforderlich, das durch die Veröffentlichung der Beschlüsse der Behörde gewährleistet werden könnte. Der EWSA spricht sich zwar generell für die Öffentlichkeit der Beschlüsse aus, ist sich aber nichtsdestoweniger bewusst, dass es Beschlüsse gibt, die im Hinblick auf das Risiko von Turbulenzen auf dem Finanzmarkt nicht unmittelbar öffentlich gemacht werden können.
- 5.3 Mit der Aufnahme der Tätigkeit der Behörden ist laut Verordnungsvorschlägen vorgesehen, dass die Mitarbeiterzahl der bestehenden drei Ausschüsse verdoppelt wird. Bei Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben soll die Mitarbeiterzahl etwa auf das Vierfache aufgestockt werden. Angesichts des Umfangs und der breiten Palette an Aufgaben ist der EWSA der Ansicht, dass diese Aufstockung der Mitarbeiterzahl angemessen ist.
- 5.3.1 Zweifel hegt der EWSA jedoch hinsichtlich des vorgeschlagenen Zeitraums bis zur vollen Funktionsfähigkeit der Behörden: Nehmen diese ihre Tätigkeit 2011 auf, sind weitere zwei Jahre bis zur vollen Funktionsfähigkeit erforderlich. Eine Beschleunigung wäre möglich und im Hinblick auf eine rasche Bewältigung der Probleme, die sich im Zuge der Krise herauskristallisiert haben, auch dringend notwendig.
- 5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Gemeinsame Ausschuss der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, der gleichzeitig mit den drei Behörden errichtet werden soll, eine notwendige Ergänzung zu diesen darstellt. Durch die Schaffung eines solchen Ausschusses für die Zusammenarbeit zwischen den neu zu gründenden Behörden scheint es zumindest vorläufig nicht erforderlich, eine übergeordnete Behörde für die drei Aufsichtsbereiche einzurichten.
- 5.5 In Artikel 33 sind (A.d.Ü.: in der englischen Fassung) einige kleine Fehler festzustellen. So sollte die Formulierung in Absatz 2 "*in his absence*" in "*in his/her absence*" geändert werden (A.d.Ü.: Betrifft nicht

die deutsche Fassung, die da lautet: "bei Abwesenheit des Vorsitzenden"). Im selben Artikel wird in Absatz 5 plötzlich anstelle des geschlechtsneutralen "*Chairperson*" die männliche Form "*Chairman*" verwendet, was ebenfalls geändert werden sollte (A.d.Ü.: Betrifft die deutsche Fassung nicht unmittelbar, da darin durchgehend das generische Maskulinum "*der Vorsitzende*" verwendet wird).

Brüssel, den 21. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts-  
und Sozialausschusses

**Mario SEPI**

---

<sup>1</sup> Siehe Stellungnahme des EWSA zu dem "*Bericht der de-Larosière-Gruppe*", ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 57.

<sup>2</sup> Siehe Stellungnahme des EWSA zu den *Ratingagenturen*, ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 117.

- -

ECO/268 - CESE 100/2010 - 2009/0140 (COD)-2009/0142 (COD)-2009/0143 (COD)-2009/0144 (COD) (EN) PF/CR-PF/HK-PF/ue  
.../...

ECO/268 - CESE 100/2010 - 2009/0140 (COD)-2009/0142 (COD)-2009/0143 (COD)-2009/0144 (COD) (EN) PF/CR-PF/HK-PF/ue