



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.11.2007
KOM(2007) 727 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Überprüfung des Lamfalussy-Prozesses
Ausbau der aufsichtlichen Konvergenz**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Überprüfung des Lamfalussy-Prozesses Ausbau der aufsichtlichen Konvergenz

1. EINLEITUNG

Ein dynamischer und solider Finanzsektor ist für das reibungslose Funktionieren der europäischen Wirtschaft und für die globale Wettbewerbsfähigkeit unabdingbar. Finanzdienstleistungen sind für die europäischen Verbraucher und Unternehmen - ob nun groß oder klein - extrem wichtig, die sich ein breites Spektrum an Finanzierungsoptionen wünschen und sich auf qualitativ hochwertige und sichere Produkte sowie auf Institute verlassen wollen, die gut geführt und beaufsichtigt werden. Dies macht einen soliden europäischen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für den Finanzsektor unerlässlich.

Die Lancierung des Lamfalussy-Prozesses im Jahr 2001 zielte darauf ab, einen wirksamen Mechanismus einzuführen, mit dem die europäischen Finanzaufsichtspraktiken einander angenähert und die EU-Finanzdienstleistungsvorschriften derart gestaltet werden sollten, dass sie rasch und flexibel auf die Entwicklungen auf den Finanzmärkten reagierten. Im Rahmen dieses neuen Ansatzes wurde die Finanzregulierung in zwei Stufen untergliedert.

In „*Stufe 1*“, in der die Rahmenrechtsvorschriften die wesentlichen Prinzipien festlegen und die Durchführungsbefugnisse definiert werden, werden die Bestimmungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erlassen, d.h. nach einem vollständigen und umfassenden Konsultationsprozess im Sinne der besseren Rechtsetzung.

Die technischen Einzelheiten werden sodann von der Kommission offiziell als Durchführungsmaßnahmen in „*Stufe 2*“ erlassen, nachdem der zuständige Regulierungsausschuss über sie abgestimmt hat (der Europäische Wertpapierausschuss, der Europäische Bankenausschuss und der Europäische Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung). In Stufe 2 trägt die Kommission dem Standpunkt des Europäischen Parlaments sorgfältig Rechnung. Bei der technischen Vorbereitung der Durchführungsmaßnahmen wird die Kommission von Ausschüssen beraten, die sich aus Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzen und als „*Stufe 3-Ausschüsse*“ bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um den Ausschuss der europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS), den Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS) und den Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR). Die durch Kommissionsbeschlüsse¹ eingesetzten Ausschüsse spielen bei der konsistenten und einheitlichen Umsetzung der EU-Richtlinien eine wichtige Rolle, indem sie eine wirksamere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und die Konvergenz der Aufsichtspraktiken gewährleisten. Dabei handelt es sich um „*Stufe 3*“ des Prozesses. In „*Stufe 4*“ sorgt die Kommission für die fristgemäße und korrekte Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht.

Dieser vierstufige auf dem Komitologieverfahren basierende Regulierungsansatz für die Finanzdienstleistungen besteht seit mehr als fünf Jahren für den Wertpapiersektor und seit mehr als zwei Jahren für den Banken- und den Versicherungssektor. Die Richtlinie

¹ Kommissionsbeschlüsse 2001/527/EG, 2004/5/EG und 2004/6/EG zur Einrichtung des CESR, des CEBS bzw. des CEIOPS.

2005/1/EG, die die neue Organisationsstruktur für die Finanzdienstleistungsausschüsse eingeführt hat, schreibt vor, dass die Kommission Ende 2007 eine Überprüfung des Lamfalussy-Prozesses vorzunehmen hat. Die Zeit ist nun reif für diese Überprüfung. Die EU-Finanzmärkte haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die europäische Finanzmarktintegration hat sich beschleunigt. Die Finanzinstitute betreiben ihre Geschäfte in immer stärkerem Maße außerhalb ihres Marktes im Herkunftsland und die Finanzprodukte werden zunehmend auf europaweiter Basis gehandelt. Auch ist eine steigende Marktkonzentration und stärkere Produktinnovation und -komplexität zu verzeichnen. Fusionen und Übernahmen werden in zunehmendem Maße auf grenzübergreifender und sektorübergreifender Basis betrieben.

Die jüngsten Marktturbulenzen haben gezeigt, wie stark miteinander verbunden die Märkte mittlerweile sind und wie dringlich die Weiterentwicklung eines EU-Aufsichtsrahmens ist, der diesen neuen Marktrealitäten gerecht wird.

Trotz dieser Errungenschaften ist man sich zunehmend darin einig, dass es weiterer faktengestützter und praktischer Verbesserungen in der Funktionsweise des derzeitigen EU-Aufsichtsrahmens bedarf. Im Oktober 2007 einigte sich der ECOFIN-Rat auf weitere Maßnahmen zum Ausbau der Vereinbarungen für die grenzübergreifende Finanzstabilität innerhalb der EU. Die Stärkung des Lamfalussy-Rahmens stellt eine notwendige Ergänzung dieser Maßnahmen dar. Im Oktober veröffentlichte die Interinstitutionelle Überwachungsgruppe (Inter-Institutional Monitoring Group – IIMG) ihren Abschlussbericht, in dem die Funktionsweise der „Stufe 3-Ausschüsse“ analysiert wurde. Der Ausschuss für Finanzdienstleistungen dürfte ebenfalls bald einen Bericht über langfristige Aufsichtsfragen und -konvergenz vorlegen. All diese Berichte werden Grundlage einer politischen Debatte sein, deren Ziel die Formulierung konkreter Empfehlungen im Jahr 2008 sein wird.

Diese Überprüfung enthält einige praktische, notwendige und realisierbare Verbesserungen des Lamfalussy-Prozesses. Sie wird die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden vertiefen und eine größere Konsistenz und Konvergenz bei der Umsetzung und rechtlichen Durchsetzung der Bestimmungen in mitgliedstaatliches Recht gewährleisten. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt größere institutionelle Änderungen, wie die Gewährung unabhängiger Rechtssetzungsbefugnisse in Stufe 3, nicht durchführbar sind, da u.a. zwischen den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen keinerlei Konsens besteht. Dies ist vor allem auf die Komplexität der im Finanzsektor anstehenden Fragen zurück zu führen (da es dort unterschiedliche Aufsichtsvereinbarungen für Banken, Versicherungen und Wertpapierfirmen sowie unterschiedliche Organisationsmodelle für die Beaufsichtigung in den Mitgliedstaaten gibt). In diesem Zusammenhang stellen die in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Änderungen jene dar, die die Kommission für den Ausbau des derzeitigen EU-Aufsichtsrahmens für wesentlich hält.

2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Die allgemeinen Erfahrungen, die bislang mit dem Lamfalussy-Prozess gemacht wurden, sind positiv - eine von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament², den Marktteilnehmern und den Regulierungsbehörden weitgehend geteilte Auffassung. *Ceteris paribus* hat der Lamfalussy-Prozess erheblich zur Entwicklung eines flexibleren europäischen Regulierungssystems beigetragen und den Weg für eine größere aufsichtliche Konvergenz

² s. Bericht des EP über bessere Rechtsetzung in der EU (A6-0273/2007), Absätze 18 und 19.

und Zusammenarbeit geebnet. Der gesamte Beschlussfassungsprozess ist effizienter und umfassender geworden und hat sich beschleunigt. Die für die Verabschiedung der ersten vier Lamfalussy-Richtlinien erforderliche Zeit betrug durchschnittlich 20 Monate, was im Vergleich zur Aushandlung früherer Richtlinien eine Verbesserung darstellt (z. B. wurden für die Aushandlung der Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie 4 Jahre benötigt, d.h. 1989-1993).

Durch den Lamfalussy-Prozess wurde der Rhythmus in allen Sektoren beschleunigt. Im Wertpapiersektor wurden vier Stufe 1-Richtlinien und zwölf Stufe 2-Durchführungsmaßnahmen angenommen, und zwar allesamt einstimmig und mit großer Unterstützung des Europäischen Parlaments. Dies wäre ohne die technische Beratung durch den CESR nicht möglich gewesen. Im Bankensektor gestattet die Eigenkapital-Richtlinie („Capital Requirement Directive“ (CRD, 2006/48/EG) technische Einzelheiten, die der auf G10-Ebene getroffenen Regulierungsvereinbarung Rechnung tragen und die im Rahmen von Komitologie-Beschlüssen geändert werden können. Der CEBS hat zwölf Stufe-3-Leitlinien verabschiedet, mit denen eine einheitliche Anwendung der CRD sichergestellt werden soll. Im Versicherungssektor konzentrierten sich die Arbeiten des CEIOPS auf die technische Beratung der Kommission zum Solvabilität II-Vorschlag [KOM (2007) 361] sowie seine Durchführungsmaßnahmen. Der CEIOPS half der Kommission auch beim Testen der Auswirkungen von Solvabilität II, indem er eine Reihe quantitativer Folgenabschätzungsstudien durchführte.

Die Umsetzung des Lamfalussy-Prozesses ging mit einer beträchtlichen Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzdienstleistungen und –märkte einher. Die Qualität der EU-Regulierungsmethode spielte bei der Schaffung eines dynamischen Rahmens für die EU-Kapitalmärkte eine wichtige Rolle in Bezug auf ihren Ausbau und ihre Innovation. Darüber hinaus schafft der auf Grundsätzen basierende EU-Regulierungsansatz internationale Konvergenz im Bereich des Rechnungswesens, der Wertpapierdienstleistungen, der OGAW, im Bankensektor (CRD) und auf anderen Gebieten, die Möglichkeiten für eine Führungsrolle bei der Festlegung globaler Standards bieten.

Ein anderes grundlegendes Ziel des Regulierungsrahmens ist die Erreichung einer optimalen Überwachung zu den niedrigsten möglichen Kosten für Finanzunternehmen. Bislang ist keine globale verlässliche Schätzung der Kosten und anderer durch die grenzübergreifenden und sektorübergreifenden Regulierungen für die Branche verursachter Belastungen verfügbar. Die Kommission hat deshalb eine Studie lanciert, die die Kosten für die Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung einer bestimmten Zahl von EU-Richtlinien detaillierter analysieren wird. Die Ergebnisse dieser Studie werden 2009 vorliegen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Studie wird die Kommission im Einvernehmen mit den Stufe 3-Ausschüssen bewerten, ob und wo Verbesserungsbedarf besteht.

3. VERBESSERUNGEN IM GESETZGEBUNGSVERFAHREN UND BEI DER RECHTLICHEN DURCHSETZUNG

3.1. Bewertung der derzeitigen Situation

Bei der Konzentration der Stufe 1-Richtlinien auf allgemeine Bestimmungen und Grundsätze wurden Fortschritte erzielt, auch wenn einigen wenigen Kritikern zufolge immer noch zu viele Einzelheiten in den Stufe 1-Texten enthalten sind. Die Stufe 2-Maßnahmen wurden von der Kommission sorgfältig kalibriert und sie stützten sich auf die technische Beratung durch die Stufe 3-Ausschüsse und die Konsultation der Interessengruppen, um eine Überregulierung zu vermeiden. Darüber hinaus wurden die Bedenken des Europäischen Parlaments bezüglich der Wahrung einer angemessenen institutionellen Balance in Stufe 2 mittels der Einigung im Juli 2006 auf ein neues Regelungsverfahren mit Kontrolle behoben. Nach der Festlegung des

technischen Anwendungsbereichs wird das Europäische Parlament befugt sein, die Annahme der „quasi-legislativen“ (Komitologie-)Maßnahmen zu überprüfen oder sogar zu blockieren. Die drei EU-Institutionen haben sich auch darauf geeinigt, dass der Kommission die Durchführungsbefugnisse ohne zeitliche Befristung übertragen werden sollten, d.h. dass die in den Finanzdienstleistungsrichtlinien bestehenden Ausschlussfristen („sunset clauses“) abgeschafft werden müssen³. Es ist nun von größter Bedeutung, dass diese Verpflichtung vor Ende 2007 erfüllt wird, um Unsicherheiten zwischen den Institutionen zu beseitigen.

3.2. Ablaufplanung der Stufe 1- und Stufe 2-Maßnahmen

Die Ablaufplanung der Verhandlungen und der Annahme der Rahmenrechtsvorschriften im Mitentscheidungsverfahren (Stufe 1) und der Durchführungsmaßnahmen (Stufe 2) hat zu einigen Engpässen und unrealistischen Zeitplänen geführt.

In der Praxis wird ein beträchtlicher Teil der Umsetzungsfrist für die Stufe 1-Rechtsvorschriften für die Ausarbeitung der Durchführungsmaßnahmen benötigt, ohne die die Mitgliedstaaten keine wirksame Umsetzung der Vorschriften in nationales Recht vornehmen können. Es ist jedoch gewagt, die Dauer des Verhandlungsprozesses in Stufe 2 zum Zeitpunkt der Annahme der Rahmenrechtsvorschriften abschätzen zu wollen. Dies hat zu Schwierigkeiten bei der Festlegung vernünftiger Fristen sowohl für die Umsetzung der Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten als auch für die Anwendung durch die Branche geführt. Deshalb wurden die Umsetzungsfrist und die Anwendungsfristen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente („Market in Financial Instruments Directive“/MiFID) verlängert.

Die Kommission hält es deshalb für sehr wichtig, die Zeitpläne für die Annahme und die Umsetzung der legislativen Maßnahmen und der Durchführungsmaßnahmen besser aufeinander abzustimmen. Dies könnte dadurch bewerkstelligt werden, dass die Umsetzungsfrist für das gesamte legislative Paket an die Annahme der letzten Durchführungsmaßnahmen gekoppelt wird, die in den Stufe 1-Rechtsvorschriften festgelegt wurden.

In ähnlicher Weise sollten die Stufe 1- und Stufe 2-Maßnahmen soweit wie möglich parallel durchgeführt werden, um die rechtliche Kohärenz und das rechtliche Verständnis zu verbessern. Die Berücksichtigung der Stufe 2-Maßnahmen zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess wird die Verhandlungen über den Basisrechtsakt erleichtern und den Mitgesetzgebern Klarheit über den grundlegenden Inhalt der Durchführungsmaßnahmen verschaffen.

3.3. Bessere Rechtsetzung

Der Lamfalussy-Prozess hat bei der Einführung und strengen Anwendung solider Regulierungsprinzipien bahnbrechende Arbeit geleistet: Bottom-Up-Ansatz, offene Konsultation, Folgenabschätzung, frühe und gründliche Einbeziehung der professionellen Marktteilnehmer und Verbraucherverbände, einschließlich der nationalen Regulierungsbehörden. Die Offenheit und Transparenz dieses Prozesses haben die regulatorische Arbitrage auf ein Minimum zurückgeführt, die Qualität verbessert sowie die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Gestaltung der EU-Politik erhöht. Um diese Errungenschaften nicht zu unterminieren, ist es von größter Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten soweit wie möglich darauf verzichten, den auf europäischer Ebene vereinbarten Regeln weitere nationale Vorschriften hinzuzufügen (sog. „Gold-Plating-Effekt“). Eine drastische Reduzierung des „Gold-Plating“ und ein häufigerer Rückgriff auf

³ ABl. C 255 vom 21.10.2006, S. 1, Punkt 3.

Verordnungen (wie im Lamfalussy-Bericht vorgeschlagen) werden die regulatorischen Ergebnisse für den Markt verbessern. Wo immer und so weit wie möglich wird die Kommission Verordnungen für die Durchführungsmaßnahmen vorschlagen. Hinsichtlich des „Gold-Plating“ wird die Kommission auch in Zukunft eine solide Politik verfolgen, so wie mit Artikel 4 der MiFID-Durchführungsrichtlinie (2006/73/EG) eingeleitet. Die Mitgliedstaaten sollten gegenüber der Kommission rigoros alle regulatorischen Ergänzungen oder Zusätze in den Fällen rechtfertigen, in denen ein derartiger Spielraum möglich ist.

Konsultation

Die systematische und transparente Konsultation wurde von den Interessengruppen sehr begrüßt. In einigen bestimmten Fällen, die vor allem die Wertpapiere betrafen, haben sich die Marktteilnehmer allerdings über zu kurze Konsultationsfristen beschwert. Die Kommission wird prüfen, wie das richtige Gleichgewicht zwischen der für die Konsultation vorgesehenen Zeit und der technischen Komplexität der Frage gefunden werden kann.

Eine transparente Politikgestaltung erfordert auch die volle Transparenz hinsichtlich der Ergebnisse der Konsultation. Außer in den Fällen, in denen Vertraulichkeit gefordert ist, sollte die systematische Veröffentlichung der Antworten gängige Praxis werden. Die Kommission wird zusammenfassende Berichte über die Anhörungen, die als Teil der Konsultationen im Internet durchgeführt wurden, veröffentlichen, und fordert die Stufe 3-Ausschüsse auf, dies ebenfalls zu tun. Die Kommission begrüßt jegliche Kommentare zu ihren Vorschlagsentwürfen. Sollten allerdings Alternativen vorgeschlagen werden, sollten sie mit ausreichenden und überzeugenden wirtschaftlichen Fakten einhergehen, was heutzutage nicht der Fall ist.

Folgenabschätzung

Die Folgenabschätzung ist sowohl für die Bewertung des Regulierungsbedarfs als auch zur Gewährleistung der Qualität von großer Bedeutung. Alle Rechtsvorschriften in Stufe 1 werden nun einer Folgenabschätzung durch die Kommission unterworfen. Bei der besseren Rechtsetzung handelt es sich indes um ein ganzheitliches Konzept, d.h. alle Parteien müssen zusammen arbeiten, um ein optimales Gesamtergebnis zu erzielen. Die Kommission begrüßt die vom Europäischen Parlament erneut bekräftigte Zusage, „*Folgenabschätzungen durchzuführen, wenn an den Legislativvorschlägen wesentliche Änderungen angebracht werden*“⁴. Auch wird sie den Rat bei der Einbringung wesentlicher Änderungen und die Stufe 3-Ausschüsse bei der Beratung der Kommission bitten, ihren Vorschlägen ebenfalls umfassende Folgenabschätzungen beizufügen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass angesichts der Tatsache, dass die Durchführungsmaßnahmen erhebliche Auswirkungen auf die verschiedenen Interessengruppen zeitigen können, jede in Stufe 2 vorgeschlagene wichtige Maßnahme mit einer gebührend zu beachtenden Folgenabschätzung einher gehen sollte. Die Kommission wird folglich allmählich darauf hinarbeiten, dass die derzeitige Folgenabschätzungspraxis auch auf die Durchführungsmaßnahmen ausgedehnt wird, die im Rahmen dieser Ausschüsse erlassen werden.

3.4. Rechtliche Durchsetzung in Stufe 4 – Verbesserung der Transparenz über die Umsetzung

Die Einführung des Lamfalussy-Prozesses hat die Leistung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die fristgerechte Umsetzung der Stufe 1- und Stufe 2-Maßnahmen nicht erheblich verbessert.

⁴ Entschließung zur Finanzdienstleistungspolitik (2007)0338.

Die Kommission ist nach wie vor über die verspätete Umsetzung der europäischen Richtlinien besorgt, die sich sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Märkte nachteilig auswirkt. Eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten befindet sich wiederholt in Verspätung.

Zur Verbesserung der Transparenz wurden verschiedene Offenlegungsmechanismen eingeführt. So schreibt z. B. Artikel 144 der CRD den Aufsichtsbehörden vor, Informationen über die Umsetzung der CRD in nationales Recht und über den Rückgriff auf eine Reihe in der Richtlinie vorgesehener nationaler Optionen und Ermessensbefugnisse offenzulegen. Zwecks Erleichterung der konsistenten Umsetzung hat der CEBS einen Web-Rahmen für die Offenlegung durch die Aufsichtsbehörden⁵ ausgearbeitet. Da die CRD allerdings erst am 1. Januar 2008 zur vollen Anwendung gelangt, befindet sich ihre Umsetzung noch in der Anfangsphase.

Zweimal monatlich hat die Kommission auf ihrer Website Übersichten veröffentlicht, aus denen der Prozentsatz der Umsetzung der Richtlinien des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen⁶ („Financial Services Action Plan, /FSAP) und der Lamfalussy-Richtlinien in Stufe 1 und Stufe 2⁷ hervorgeht. Auf ähnliche Art und Weise veröffentlicht die Kommission auch den Stand der Umsetzung der MiFID, der sich auf die Fragebögen stützt, die die Kommission den Mitgliedstaaten zuleitet.

Während der Umsetzungsphasen hat die Kommission intensiv mit den nationalen Verwaltungen zusammengearbeitet. Dazu zählten Workshops für die Umsetzung, bilaterale und multilaterale Sitzungen und Anleitungen auf anderem Wege, wie z. B. unverbindliche Anleitungen zur Auslegung und webgestützte Frage- und Antwort-Module. Diese Praktiken werden fortgesetzt. Zudem wird die Kommission für alle bei der Umsetzung verspätete Mitgliedstaaten unverzüglich Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag einleiten. Die Kommission erwartet von den Mitgliedstaaten auch, dass sie zwecks Erleichterung der Überprüfung Umsetzungsstabellen übermitteln. Darüber hinaus wird die Kommission systematisch in jeden neuen Richtlinienvorschlag die Verpflichtung zur Übermittlung einer Korrelationstabelle aufnehmen.

4. AUFSICHTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND KONVERGENZ

4.1. Bewertung der derzeitigen Situation

Ein Hauptziel des Lamfalussy-Prozesses ist die Förderung der aufsichtlichen Konvergenz und Zusammenarbeit. Dabei handelt es sich um einen der innovativsten Aspekte des Lamfalussy-Verfahrens.

Die Konvergenz der Aufsichtspraktiken in den Mitgliedstaaten sollte zu konsistenten regulatorischen und aufsichtlichen Lösungen sowie zu einer einheitlichen Anwendung in der Praxis führen. Zu diesem Zweck könnten die EU-Aufsichtsbehörden in Stufe 3 gehalten sein, sich auf gemeinsame unverbindliche Leitlinien und Empfehlungen zu einigen und diese anzuwenden.

Die aufsichtliche Konvergenz und Zusammenarbeit kann auf mehrere Art und Weise gestärkt werden. Dies kann beispielsweise auf dem Weg der Vermittlung, der Delegation von Aufgaben, der Anpassung der Meldeanforderungen sowie mittels Informations- und Datenaustauschvereinbarungen erfolgen. Bei der Entwicklung einer gemeinsamen

⁵ Die Kommission hat eine ähnliche Bestimmung in den Solvabilität II-Vorschlag eingearbeitet (Artikel 30).

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/actionplan/index_de.htm#transposition

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transposition/index_en.htm

Aufsichtskultur können zudem Ausbildungsprogramme und der Austausch von Mitarbeitern eine wichtige Rolle spielen.

Trotz der Bemühungen der Stufe 3-Ausschüsse, die erforderlichen Mittel zur Bewerkstelligung dieses Ziels einzuführen, blieben die Ergebnisse oftmals hinter den Erwartungen zurück. So kam es zu einigen unnötigen Blockaden bei wichtigen Aufsichtsfragen.

Der CESR hatte bei der Erstellung eines gemeinsamen Meldeformats für Geschäfte im Rahmen der MiFID große Schwierigkeiten und seine Arbeiten verzögerten sich auch bei der Einführung des Geschäftsmeldeaustauschmechanismus. Im Bankensektor führte der von den Finanzministerien erbetene gemeinsame Melderahmen zu einem komplexen Ergebnis anstatt zu einem gestrafften, vereinfachten und homogenen Rahmen, den der Markt gefordert hatte. Der CEBS hatte mit der Konvergenz bei der aufsichtlichen Behandlung hybrider Instrumente Probleme und hätte es vorgezogen, dass die Kommission direkt neue Rechtsvorschriften ausarbeitet. Auch die Einführung der Vermittlungsverfahren war bislang nicht von Erfolg gekrönt, da sie in keinem Falle in Anspruch genommen wurden.

Zuweilen scheinen die Stufe 3-Ausschüsse nicht genügend ausgestattet zu sein, um die an sie gestellten Anforderungen erfüllen zu können. Deshalb bedarf es eines stärkeren politischen Impulses. Da die Aufsichtsbehörden andererseits in erster Linie auf nationaler Ebene zuständig sind, verfügen sie u.U. nicht über die geeigneten Befugnisse oder Anreize, um sich auf europäischer Ebene einander anzunähern.

Die Kommission hat einige wenige politische Bereiche ausgemacht, in denen eine größere aufsichtliche Konvergenz angestrebt werden könnte. Die Kommission gedenkt diese Änderungen weitestmöglich im Laufe des Jahres 2008 in die Praxis umzusetzen.

4.2. "Ausbau von Stufe 3"

4.2.1. Stärkung der politischen Verantwortlichkeit der Stufe 3-Ausschüsse

Die Stufe 3-Ausschüsse sind der Kommission gegenüber in dem Maße verantwortlich, wie dies in den Beschlüssen zu ihrer Einsetzung festgelegt ist. Ihre Mitglieder sind ihren eigenen Regierungen und/oder Parlamenten auf nationaler Ebene gegenüber rechenschaftspflichtig. Viele nationale Aufsichtsbehörden sind nicht in der Lage, ihre Aufgaben in Stufe 3 auszuführen. Für den Fall, dass die Verpflichtungen der Aufsichtsbehörden im Rahmen der nationalen Bestimmungen mit den unverbindlichen Maßnahmen in Stufe 3 kollidieren, geben die Aufsichtsbehörden ihren nationalen Verpflichtungen den Vorrang.

Angesichts der Bedeutung des Auftrags der Stufe 3-Ausschüsse für die aufsichtliche Konvergenz auf EU-Ebene, aber unbeschadet der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, sollten die europäischen Institutionen ihre politischen Erwartungen zum Ausdruck bringen, die sie bezüglich der von den Ausschüssen über einen Standardzeitraum (von beispielsweise zwei Jahren) zu erbringenden wesentlichen Ergebnisse hegen. Auch sollten sie befugt werden, die Leistung der Stufe 3-Ausschüsse regelmäßig zu bewerten.

Dies könnte in einem zweistufigen Verfahren erfolgen.

Zunächst einmal könnten das Europäische Parlament und der ECOFIN-Rat auf der Grundlage eines Kommissionstextes und nach vorheriger Konsultation der Stufe 3-Ausschüsse zusammen eine kurze politische Erklärung abgeben, in der sie die von den Stufe 3-Ausschüssen für den kommenden Zeitraum erwarteten wesentlichen Ergebnisse darlegen.

Während dieses Zeitraums und nach seinem Ablauf würden die Stufe 3-Ausschüsse **sodann** der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat über ihre Leistungen berichten bzw. die Gründe angeben, die sie an der Erfüllung der Ziele hinderten. In letzterem Fall müssten sie detaillierte Erläuterungen unter Benennung der etwaigen zurückhaltenden Aufsichtsbehörden beibringen. Sollten bezüglich einer spezifischen im Mandat festgelegten Initiative in Stufe 3 keine Fortschritte erzielt werden, bleiben drei Möglichkeiten als praktische Maßnahmen: i) Beibehaltung des "Status Quo" ohne weitere Entwicklungen; ii) Höherstufung der Maßnahme zur Komitologie-Maßnahme der Kommission unter der Annahme, dass sie in den Anwendungsbereich der übertragenen Befugnisse fällt; iii) sollten diese Bedingungen nicht erfüllt und (ii) sollte das Thema hinreichend wichtig sein, Erwägung einer Änderung in Stufe 1.

Dieser globale Ansatz würde den politischen Druck auf die Stufe 3-Ausschüsse erhöhen, zu Ergebnissen zu gelangen, und auch die Rolle der Ausschussvorsitzenden in den Stufe 3-Ausschüssen stärken. Dies würde die Effizienz des Lamfalussy-Prozesses erheblich verbessern und den Gruppenzwang zwischen den Ausschussmitgliedern erhöhen. Der Mitgliedstaat, dessen Regulierungs- oder Aufsichtsbehörde sich in einer Minderheit befindet, könnte gebeten werden, weitere Erklärungen abzugeben.

Auf nationaler Ebene könnte dies durch die Aufnahme der Anforderung in die Satzungen der nationalen Aufsichtsbehörden ergänzt werden, mit den anderen Aufsichtsbehörden zusammen zu arbeiten, um die aufsichtliche Konvergenz in der EU zu stärken. Die Kommission stimmt der Empfehlung der IIMG zu, der zufolge *„die Aufgabenbeschreibung der einschlägigen Aufsichtsbehörden um eine klare Aufgabe zur Unterstützung des europäischen Konvergenzprozesses ergänzt werden sollte“*. Diese Haltung wurde bereits vom ECOFIN-Rat im Oktober unterstützt, der die Mitgliedstaaten aufforderte, darüber zu befinden, ob eine EU-Dimension in die nationalen Mandate der Aufsichtsbehörden aufzunehmen ist sowie den Finanzstabilitätsbedenken in allen Mitgliedstaaten vor Ende 2007 Rechnung zu tragen.

4.2.2. *Stärkung des Rechtsstatus der Stufe 3-Ausschüsse*

Die Kommissionsbeschlüsse zur Einsetzung der Stufe 3-Ausschüsse spiegeln ihren Stellenwert in einem stärker integrierten europäischen Finanzmarkt nicht genügend wider. Die Aufgaben jedes Ausschusses variieren leicht von einem Beschluss zum anderen und tragen den Bedenken und politischen Vereinbarungen Rechnung, die sich im Laufe der Zeit verändert haben. Logischerweise sollten alle drei konsistent sein.

Allgemein haben die Ausschüsse drei Arten von Aufgaben zu erfüllen. Allerdings ist lediglich die beratende Funktion in allen drei Beschlüssen festgeschrieben. Ihr Beitrag zur konsistenten Umsetzung und ihre Rolle bei der Zusammenführung der Aufsichtspraktiken werden indes lediglich im Falle des CEBS und des CEIOPS erwähnt. Die Anforderung für die Stufe 3-Ausschüsse bezüglich des Ausbaus der aufsichtlichen Zusammenarbeit wird nur für den CEBS festgelegt.

Dies bedeutet entsprechende Nachteile. So kann beispielsweise aufgrund des mangelnden Verweises auf die aufsichtliche Konvergenz und Zusammenarbeit im Beschluss zur Einsetzung des CESR seine Rolle nicht in den Stufe 1-Richtlinien angeführt werden.

Die Kommission wird weiter überlegen, welche Änderungen zur Modifizierung des derzeitigen Rechtsrahmens angebracht sein würden. Folgende Optionen könnten ins Auge gefasst werden: i) Änderung der Kommissionsbeschlüsse zur Einsetzung der drei Stufe 3-Ausschüsse zwecks Anpassung ihrer Aufgaben an die Anforderungen der intersektoralen Konvergenz und Konsistenz; ii) Modifizierung der einschlägigen Stufe 1-Richtlinien zwecks deutlicher Stärkung der Anforderungen für die Zusammenarbeit und der Aufsichtsbefugnisse

der drei Stufe 3-Ausschüsse. Ein erster Schritt wurde im Solvabilität II-Richtlinienvorschlag gemacht, der ausdrücklich in seinen Durchführungsbestimmungen auf den CEIOPS verweist und ihm Vermittlungsaufgaben sowie eine spezifische Beschlussfassungsbefugnis⁸ überträgt. Die Kommission wird überlegen, wie dieser Ansatz auch auf den CEBS und den CESR angewandt werden könnte.

4.3. Aufbau eines gegenseitigen Vertrauens zur Gewährleistung einer besseren Umsetzung – Praktische Hindernisse auf europäischer und nationaler Ebene

4.3.1. Beschlussfassungsprozesse in den Stufe 3-Ausschüssen

In der Regel sieht die von jedem Stufe 3-Ausschuss angenommene Charta vor, dass die Beschlussfassung per Konsens erfolgt. Dies gilt sowohl für die Annahme der Standards bzw. Leitlinien als auch für die Beschlüsse über die Umsetzung der operationellen Projekte. Die einzige Ausnahme der auf einem Konsens basierenden Beschlussfassung betrifft die technische Beratung der Kommission, die eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gestattet. Bislang haben sich die Stufe 3-Ausschüsse in der Regel auf der Basis eines Konsenses geeinigt und in keinem Fall von der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit Gebrauch gemacht.

Per Konsens gefasste Beschlüsse haben ein erhebliches Gewicht. Allerdings können diese Beschlüsse zu Lösungen mit dem niedrigsten gemeinsamen Nenner oder im schlimmsten Fall zu keinerlei Lösung führen. In den Fällen, in denen die Ausschüsse keine Lösung per Konsens finden konnten, haben sie sich an die Kommission gewandt, um Lösungen für zuweilen hochtechnische Fragen herbei zu führen. Dies betraf beispielsweise die Fragen hinsichtlich der Auslegung der Regeln zur bestmöglichen Ausführung im Rahmen der MiFID, Aufsichtsvereinbarungen für Zweigniederlassungen oder die Meldung von Geschäften.

Eine weitere Verbesserung der Effizienz und der Wirksamkeit der Beschlussfassungsverfahren in den Stufe 3-Ausschüssen ist unabdingbar. So könnten sie in ihre jeweilige Charta die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für die Beratung der Kommission und sämtliche Maßnahmen einführen, die der Konvergenz der Aufsichtspraktiken in Europa zuträglich sind. Der Rat und das Europäische Parlament sollten sich auf eine gemeinsame Erklärung einigen, in der die Stufe 3-Ausschüsse gebeten werden, eine diesbezügliche Änderung ihrer Beschlussfassungsverfahren in Erwägung zu ziehen. Sollte dies nicht möglich sein, könnte alternativ dazu eine entsprechende Änderung der Kommissionsbeschlüsse zur Einsetzung der Stufe 3-Ausschüsse erwogen werden.

Nach Auffassung der Kommission wäre es für die Stufe 3-Ausschüsse nützlich, eine "Vereinbarung" zwischen ihren Mitgliedern herbei zu führen, der zufolge sich die in der Minderheit befindenden Mitglieder der Mehrheitsmeinung anschließen. Eine derartige Verpflichtung könnte eine Schutzklausel enthalten, die es den Stufe 3-Mitgliedern gestatten würde, unter bestimmten genau festgelegten Umständen der Anwendung der Leitlinien bzw. unverbindlichen Standards nicht zuzustimmen, wenn z.B. die vorgeschlagene Maßnahme den Anwendungsbereich der nationalen Befugnisse übersteigt. In diesen Fällen könnten die Ausschussmitglieder verpflichtet werden, ihre rechtlichen Gründe für die Nichteinhaltung der besagten Empfehlung oder Leitlinie darzulegen. Auch könnten die betreffenden

⁸ Der CEIOPS ist gehalten, zwischen den Aufsichtsbehörden zu vermitteln, wenn sie sich nicht auf die Validierung eines internen Risikomodells eines Versicherungsunternehmens einigen können. Er kann verbindliche Beschlüsse fassen, wenn es darum geht, die Aufsichtsbehörde festzulegen, die die Aufgabe und Verantwortung einer „Gruppen-Aufsichtsbehörde“ bei grenzübergreifenden Versicherungsgruppen übernehmen sollte.

Ausschussmitglieder in den Stufe 3-Berichten an die europäischen Institutionen eine klare Erläuterung abgeben, die veröffentlicht wird.

Hält ein Ausschussmitglied die vom Stufe 3-Ausschuss vereinbarte Maßnahme und die Bedingungen nicht ein, die den Ausschluss von der Anwendung dieses Beschlusses rechtfertigen (oder verweigert es sogar die Einhaltung oder eine Erläuterung), würde die Kommission den Stufe 3-Ausschuss zur Verankerung von Disziplinarmaßnahmen in seiner Charta auffordern.

4.3.2. Durchführung auf nationaler Ebene

Welche Form sie auch annehmen, die Beschlüsse in Stufe 3 sind unverbindlich. Der Ausschuss der Weisen vertrat die Auffassung, dass auch wenn derlei Beschlüsse unverbindlich sind, *"sie ganz klar eine beträchtliche Autorität haben."* Bislang war dies allerdings nicht immer der Fall. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die in Stufe 3 vereinbarten Maßnahmen in der täglichen Aufsichtspraxis der nationalen Aufsichtsbehörden nicht konsistent genug angewandt wurden⁹. Dies wird zuweilen durch die Tatsache verstärkt, dass einige Regulierungsbehörden nationale Leitlinien heraus geben, die von den in den Stufe 3-Ausschüssen vereinbarten abweichen. Diese „Inflation“ von Leitlinien schafft große Verwirrung unter den Marktteilnehmern, beeinträchtigt die Integration der Märkte und gefährdet die effiziente Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Nach Ansicht der Kommission sollten die Aufsichtsbehörden in den Bereichen, in denen Stufe 3-Leitlinien herausgegeben wurden, auf die Annahme weiterer Maßnahmen verzichten.

Auch wenn die Ausstattung der Stufe 3-Ausschüsse mit gewissen unabhängigen Regulierungsbefugnissen politisch nicht machbar ist, muss man sich in der Praxis doch fragen, wie die Einhaltung der Stufe 3-Maßnahmen durch die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage unverbindlicher Instrumente gewährleistet werden soll. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Aufsichts- bzw. Regulierungsbehörden auffordern, der vollständigen Anwendung der gemeinsamen Stufe 3-Standards und -Leitlinien zuzustimmen und eine entsprechende Aussage in einer ECOFIN-Erklärung zu machen.

4.3.2.1. Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden und Sanktionen

Einige Finanzdienstleistungsvorschriften enthalten eine Reihe von Mindestbefugnissen, mit denen die Aufsichtsbehörden ausgestattet sein sollten. Dies ist vor allem im Wertpapiersektor der Fall. Die Bankenrichtlinie enthält eine Auflistung weitreichender spezifischer Befugnisse für die Aufsichtsbehörden. Die nationalen Aufsichtsbehörden, insbesondere im Wertpapiersektor, benötigen zur Umsetzung der EU-Richtlinien und der Stufe 3-Standards bzw. –Leitlinien keine identischen Aufsichtsbefugnisse. Allerdings sollten sie mit den erforderlichen und hinreichenden Mindestbefugnissen und –instrumenten (einschließlich Sanktionen) ausgestattet sein, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können. Dies ist für die gute Funktionsweise der Beziehung zwischen dem Herkunftsland und dem Aufnahmeland unabdingbar.

Die Kommission und die drei Stufe 3-Ausschüsse analysieren derzeit den Umfang, in dem eine ausreichende Konvergenz in Bezug auf die Vorschriften, Befugnisse und Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten besteht. Die ersten Ergebnisse lassen auf erhebliche Unterschiede sowohl bei den nationalen rechtlichen Befugnissen als auch bei der Art und Weise ihrer Anwendung in der Praxis schließen. So variiert der Anwendungsbereich der

⁹ Der Grad der vom CEBS erzielten aufsichtlichen Konvergenz wurde von der Branche als eher unbefriedigend eingestuft (s. 2006/2007 Online-Studie zur Leistungsbewertung des CEBS).

Befugnisse für Sanktionen und Strafen beispielsweise erheblich. Die wertvolle Aufstellung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden, die der CESR-Prüfungsausschuss im Juni 2007 aufgrund der Prospekt-Richtlinie und der Marktmissbrauch-Richtlinie durchführte, legt diesbezüglich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten offen.

Zur Behebung dieses Missstands wird die Kommission eine breit angelegte sektorübergreifende Erhebung über die Aufsichtsbefugnisse und Sanktionssysteme im Wertpapier-, Banken- und Versicherungssektor durchführen, um zu eruieren, wo unausgewogene Befugnisse die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden unterminieren könnten. Darüber hinaus wird die Kommission erwägen, ob ein Ausbau der Bestimmungen über die Mindestaufsichtsbeugnisse in den Stufe 1-Rechtsvorschriften erforderlich ist. So bedarf es einer erheblich größeren Konvergenz in Bezug auf die Sanktionen, so wie auch politisch darüber zu debattieren ist, ob die europäischen Sanktionssysteme grenzübergreifend zu schwach sind.

4.3.2.2. Operationelle Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden

Ein wirksames europäisches Aufsichtssystem umfasst klare Zuständigkeiten und Ziele für die Aufsichtsbehörden sowie Anforderungen, die eine transparente, unabhängige und verantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben gestatten.

Die operationelle Unabhängigkeit weist vier Dimensionen auf: die institutionelle, die regulatorische, die aufsichtliche und die budgetäre Dimension. So sollten die Aufsichtsbehörden bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Aufgaben von den politischen Behörden und von der Einflussnahme durch die Wirtschaft unabhängig sein. Zweitens sollten die Aufsichtsbehörden bei der Festlegung technischer Aufsichtsregeln hinreichend autonom sein. Drittens sollten die Aufsichtsbehörden in der Lage sein, ihre Urteile und Befugnisse unabhängig und nicht diskriminierend ausüben zu können. Dies betrifft Maßnahmen auf dem Gebiet der Erteilung von Zulassungen, Inspektionen, Sanktionen und die rechtliche Durchsetzung. Schließlich sollten die Aufsichtsbehörden über ausreichende Flexibilität bei der Festlegung ihres budgetären Bedarfs verfügen.

Auch wenn die Unabhängigkeit und die Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörden an Bedeutung gewinnt, werden diese Entwicklungen durch Fälle überschattet, in denen Politiker in einigen Teilen der EU den Aufsichtsbehörden keine ausreichende vollständige operationelle Unabhängigkeit gewähren.

Diese Situation kann besorgniserregend sein. Die Kommission wird das Bewusstsein der Mitgliedstaaten hinsichtlich dieser Situation in der EU schärfen und sie dazu zu drängen, diese grundlegenden Prinzipien zur Gewährleistung der operationellen Unabhängigkeit ihrer nationalen Aufsichtsbehörden anzunehmen. Die Kommission wird die Fortschritte in Richtung auf eine operationelle Unabhängigkeit aus nächster Nähe überwachen und gegebenenfalls angemessene Maßnahmen vorschlagen, sollten kurzfristig keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden.

4.3.2.3. Zusammenarbeit zwischen den Herkunftsland- und den Aufnahmelandregulierungsbehörden

Die Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten ist ein wichtiges Mittel, um die Funktionsweise der grenzübergreifenden Aufsicht und Zusammenarbeit zwischen den EU-Aufsichtsbehörden zu optimieren. Wie vom Wirtschafts- und Finanzausschuss erläutert, könnte die Delegation einen Anreiz für die Aufnahmeländer darstellen, eine Kooperationsvereinbarung zu unterzeichnen, die im Falle einer möglichen Finanzkrise geltend gemacht werden kann.

Eine grenzübergreifende Delegation benötigt aber rechtliche Bestimmungen als Grundlage. Die Kommission erwägt die Einführung expliziter rechtlicher Bestimmungen, die es den Aufsichtsbehörden gestatten, Aufgaben an die Aufsichtsbehörde eines anderen Mitgliedstaats zu delegieren, so wie dies in der Eigenkapital-Richtlinie (Artikel 131) und im Artikel 13 der Prospekt-Richtlinie (2003/71/EG) bereits vorgesehen ist.

Die Zusammenarbeit zwischen den Herkunftsland- und den Aufnahmelandregulierungsbehörden sollte auch bei der Beaufsichtigung von Gruppen weiter ausgebaut werden, die grenzübergreifend tätig sind. Derlei Arbeiten laufen bereits seit 1992 bei der Bankenaufsicht und werden derzeit im Rahmen der MiFID in Bezug auf die Zweigniederlassungen umgesetzt. Zur Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften sollten die Stufe 3-Ausschüsse eine entscheidende Rolle bei der Förderung des gegenseitigen Vertrauens und bei der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen spielen. Die könnte z. B. mittels der Entwicklung multilateraler Absichtserklärungen zwischen den Aufsichtsbehörden und/ oder der Ausarbeitung gemeinsamer Vorlagen für solche Erklärungen erfolgen, die sich auf die praktische Anwendung bestimmter Vorschriften in den Stufe 1- und Stufe 2-Texten konzentrieren. Im Bankbereich erwägt die Kommission Anpassungen an das Herkunftsland-Aufnahmeland-Gleichgewicht in der Eigenkapital-Richtlinie. Im Oktober 2007 hat der ECOFIN-Rat die Kommission aufgefordert, mögliche Verbesserungen zur Klärung der Wesensart und des Ausmasses der rechtlichen Verpflichtungen der Aufsichtsbehörden zu prüfen, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zu folgenden Zwecken betreffen: Ausbau der Informationsrechte und Einbeziehung der Aufnahmelandbehörden; Klärung der Rolle der konsolidierenden Aufsichtsbehörden sowie leichtere rechtzeitige Einbeziehung der einschlägigen Behörden in einer Krisensituation. Die Kommission wird die Situation prüfen und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss bis Ende 2007 darüber Bericht erstatten, ob legislative Änderungen notwendig sind. Dies wird auch die Stärkung der rechtlichen Anforderung für die aufsichtliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch umfassen.

Auch kann der Ausbau der Rolle und der Befugnisse der ‚federführenden‘ Aufsichtsbehörde für grenzübergreifend tätige Finanzinstitute¹⁰ zu einer bedeutenden Effizienzverbesserung des derzeitigen Aufsichtssystems führen. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits in der Eigenkapital-Richtlinie in Bezug auf grenzübergreifend tätige Banken unternommen. Die Kommission muss gewährleisten, dass die Rolle und die Befugnisse der ‚federführenden‘ Aufsichtsbehörden den Marktentwicklungen folgen und gegebenenfalls aktualisiert und ausgebaut werden. Deshalb beabsichtigt die Kommission, im Oktober 2008 legislative Vorschläge zur Stärkung der Befugnisse der ‚federführenden‘ Aufsichtsbehörde für grenzübergreifend tätige Bankengruppen zu unterbreiten. Diese Anpassungen werden die derzeitigen Befugnisse im Hinblick auf die Einbeziehung der ‚Säule 2‘-Bestimmungen sowie die Meldeanforderungen für grenzübergreifend tätige Banken- und Wertpapierfirmen-Gruppen ausdehnen. Der Ausbau der Rolle einer ‚federführenden‘ Aufsichtsbehörde für eine grenzübergreifend tätige Finanzgruppe ist eng mit der guten Funktionsweise eines ‚Kollegiums‘ verbunden, das sich aus allen einschlägigen Aufnahmelandaufsichtsbehörden für diese Gruppe zusammensetzt.

¹⁰ Darunter ist die ‚konsolidierende Aufsichtsbehörde‘ in der Eigenkapital-Richtlinie, die ‚koordinierende Aufsichtsbehörde‘ in der Finanzkonglomerat-Richtlinie und die ‚Gruppen-Aufsichtsbehörde‘ im Solvabilität II-Vorschlag zu verstehen.

4.4. Kollegien der Aufsichtsbehörden

Die grenzübergreifende Gruppenaufsicht und die Konvergenz des EU-Aufsichtssystems würden durch die Existenz von Kollegien der Aufsichtsbehörden erheblich untermauert, die die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden erleichtern würden, die an der Beaufsichtigung spezifischer grenzübergreifender Unternehmen beteiligt sind. Im Bankbereich wurden bereits positive Erfahrungen gemacht und auch im Versicherungssektor ist eine ähnliche Tendenz zu verzeichnen. Kollegien schaffen eine solide Grundlage für die Lösung aktueller Konflikte zwischen den Herkunftsland- und den Aufnahmelandkompetenzen. Durch die Entwicklung gemeinsamer Risikobewertungsstrategien bei gleichzeitigem Austausch von Informationen über die betreffende Finanzgruppe könnten diese Stellen als ein Forum dienen, das auf die Signale einer möglichen Krise in einem spezifischen Institut reagiert und folglich - wie vom Wirtschafts- und Finanzausschuss vorgeschlagen - das Krisenmanagement verbessert. Kollegien von Aufsichtsbehörden können zudem einen häufigeren Rückgriff auf die Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten anregen.

Eine optimale Funktionsweise der Kollegien von Aufsichtsbehörden erfordert eine rechtliche Grundlage in den EU-Richtlinien und eine Reihe von Anpassungen des derzeitigen Ansatzes. Für Fälle, in denen es zu keiner Einigung kommt, bedarf es klarer interner Beschlussfassungsverfahren. Zudem ist vorzuschreiben, dass alle Beteiligten die Beschlüsse des Kollegiums einzuhalten haben. Die Stufe 3-Ausschüsse sollten eine Reihe gemeinsamer Standards für die Tätigkeit der Kollegien, die Zuständigkeiten ihrer 'federführenden' Aufsichtsbehörde und damit verbundener 'Gast'-Aufsichtsbehörden entwickeln.

4.5. Sektorübergreifende Zusammenarbeit

Die sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Stufe 3-Ausschüssen stützt sich auf ein Gemeinsames Protokoll über die Zusammenarbeit, das vom CESR, vom CEBS und vom CEIOPS im November 2005 unterzeichnet wurde. Die Zusammenarbeit findet nur in Fällen statt, in denen von der gemeinsamen Maßnahme ein Mehrwert erwartet wird, d.h. i) wenn ein hohes Risiko einer schädlichen regulatorischen Arbitrage gegeben ist; ii) wenn die sektorübergreifende Zusammenarbeit zu klaren Vorteilen bei der wirksamen Durchführung der Aufsichtstätigkeiten führt und iii) wenn die Zusammenarbeit zwischen den Stufe 3-Ausschüssen echte Effizienzgewinne hervorbringen wird. Die Stufe 3-Ausschüsse haben sich seit 2006 auf gemeinsame Jahresarbeitsprogramme geeinigt.

Eine der Prioritäten der gemeinsamen Jahresarbeitsprogramme seit 2006 waren die Finanzkonglomerate. So setzten die Stufe 3-Ausschüsse 2006 einen Interims-Arbeitsausschuss zu den Finanzkonglomeraten ein ('Interim Working Committee on Financial Conglomerates' /IWCFC). Der IWCFC hat nun seine Tätigkeit aufgenommen. Er führt Arbeiten zu einer Reihe von Mandaten durch. Zurzeit ist es noch verfrüht, darüber zu befinden, ob es eventueller Verbesserungen bedarf. In den kommenden Monaten wird die Kommission eine Überprüfung der Funktionsweise der Konglomerat-Richtlinie (2002/87/EG) vornehmen und die Frage des Statuts des IWCFC angehen.

Eine andere Priorität der Kommission ist die Entwicklung gemeinsamer Meldennormen. Im Rahmen des gemeinsamen Arbeitsprogramms für 2007 werden die Stufe 3-Ausschüsse einen diesbezüglichen Bericht vorlegen und eventuell den Handlungsbedarf für weitere Maßnahmen prüfen.

4.6. Krisenmanagement

Alle drei Stufe 3-Ausschüsse sollten gewährleisten, dass sie im Falle größerer Marktstörungen oder einer Finanzkrise auf eine effiziente und gemeinsame Vorgehensweise vorbereitet sind.

So sollten Verfahren zur raschen Übermittlung von Informationen in Krisenfällen entwickelt werden, die eine Unterrichtung sämtlicher EU-Aufsichtsbehörden über die Situation gewährleisten.

4.7. Ressourcen und Budget

Die Stufe 3-Ausschüsse werden von ihren Mitgliedern finanziert, die jährlich ihren Beitrag zum Budget der Ausschüsse leisten. Dies erfolgt auf der Grundlage ihrer jeweiligen Geschäftsordnung, die die Art und Weise der Berechnung der Beiträge und die Zahlungsmodalitäten festlegt. Die Stufe 3-Ausschüsse stehen jedoch unter wachsendem Druck, Projekte zu finanzieren, die sich aus den rechtlichen Verpflichtungen infolge des EU-Regulierungsrahmens ergeben. Als Beispiel sei die Finanzierung des täglichen Betriebs des Austauschmechanismus für die Meldung von Geschäften angeführt, den der CESR gemäß der MiFID-Richtlinie zurzeit einrichtet.

Weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Schaffung einer gemeinsamen Finanzaufsichtskultur in allen Aufsichtsbereichen. Praktisch wird für die Stufe 3-Ausschüsse daran gedacht, eine gemeinsame sektorübergreifende europaweite Ausbildungsstruktur zu entwickeln. Eine solche Plattform sollte die Beschäftigten der nationalen Aufsichtsbehörden in die Lage versetzen, ihre Kenntnisse über den EU-Regulierungsprozess zu vertiefen, die praktischen Erfahrungen bei ihrer alltäglichen Aufsichtstätigkeit auszutauschen und gemeinsame Praktiken zu entwickeln.

Im Rahmen der Förderung der gemeinsamen Aufsichtskultur in der EU könnten die gemeinsamen Ausbildungsprogramme allmählich auch auf Aufsichtsbeamte aus Drittländern ausgedehnt werden, die am Aufbau ihrer Regulierungssysteme arbeiten. Ihre Einbeziehung in die Ausbildungsprogramme würde ein wachsendes Bewusstsein und eine Verbesserung ihrer Kenntnisse über das EU-Regulierungssystem zum Ziel haben. Damit könnte der EU-Regulierungsansatz als internationale beste Praxis statuiert werden, die die Grundlage eines nachhaltigen Netzes zwischen den globalen Regulierungsbehörden bilden könnte.

Nach Auffassung der Kommission kann eine bestimmte finanzielle Unterstützung nützlich sein, um die aufsichtliche Konvergenz in Europa voran zu bringen, sofern die in der EU bestehenden regulatorischen und budgetären Bestimmungen eingehalten werden. Die Kommission prüft derzeit die Modalitäten für einen Beitrag zur Finanzierung sowohl spezifischer Projekte, die sich aus den rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Richtlinien ergeben, als auch sektorübergreifender Ausbildungsprogramme, die zunächst für die EU-Aufsichtsbehörden und sodann für die Drittlandaufsichtsbehörden gedacht sind. Die Kommission wird die Absichten der Stufe 3-Ausschüsse prüfen und - falls diese im Rahmen der bestehenden Regulierungs- und Haushaltszwänge erfüllt werden können - 2008 einen konkreten Vorschlag vorlegen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

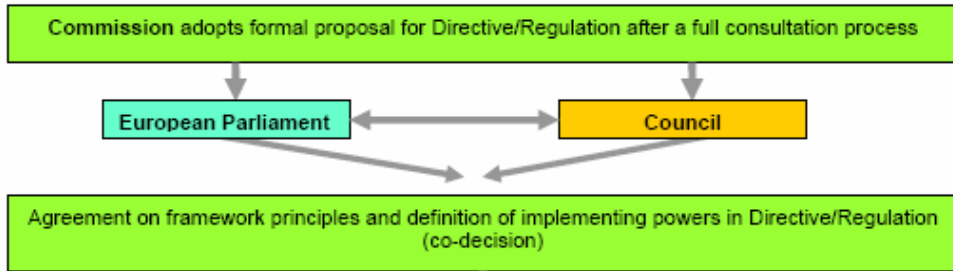
Die jüngsten Turbulenzen auf den Finanzmärkten haben ihre wachsende Verflechtung und Globalisierung klar unter Beweis gestellt. Auch wenn die Risiken weit gestreut wurden, wurde die europäische Finanzwirtschaft doch in Mitleidenschaft gezogen. Zum Glück traten bislang keine größeren grenzübergreifenden systemischen Folgen ein. Diese jüngsten Erfahrungen erinnern wieder einmal daran, wie wichtig die Annahme eines weltweit konvergenten Ansatzes auf dem Gebiet der Regulierung und Aufsicht ist, der sich auf solide Aufsichtsregeln und einen konsistenten Aufsichtsansatz stützen muss. Diesbezüglich kommt den Stufe 3-Ausschüssen und den nationalen Aufsichtsbehörden eine Schlüsselrolle zu. Zu den Themen, an denen die Kommission 2008 zusammen mit anderen Marktteilnehmern auf

EU- und auf internationaler Ebene arbeiten wird, die für diese Mitteilung relevant sind, zählen die Konvergenz der Aufsicht im Finanzsektor und insbesondere das Erfordernis, zu prüfen, wie die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden ausgebaut werden kann.

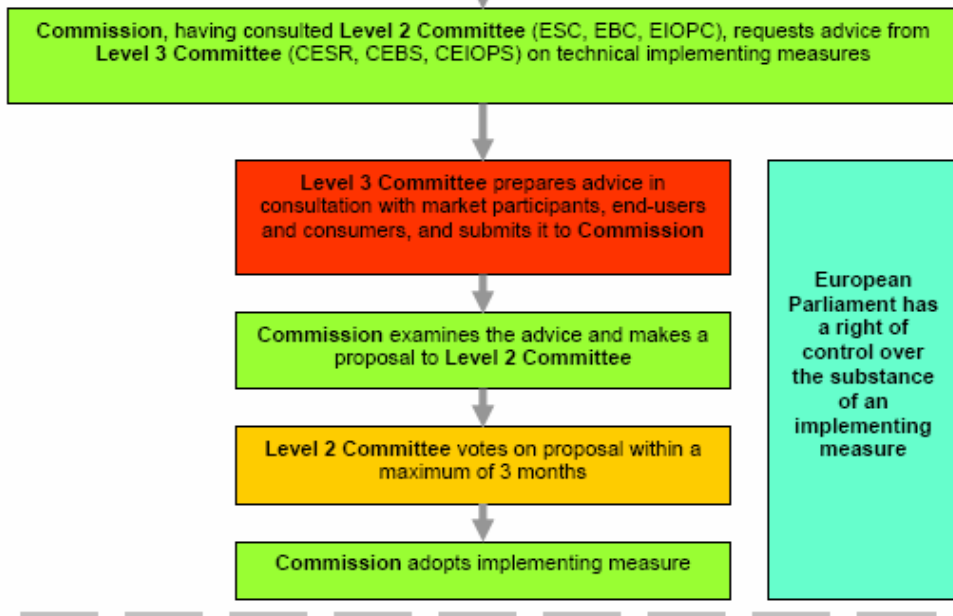
Die Kommission fordert deshalb den Rat, das Europäische Parlament sowie die Stufe 2- und Stufe 3-Ausschüsse auf, die in dieser Mitteilung dargelegten Initiativen prioritär gutzuheißen, um zu einer größeren Konvergenz der Aufsichtspraktiken in der EU zu gelangen. Die Kommission gedenkt, die Umsetzung dieser Initiativen in die Praxis sowie die allgemeine Funktionsweise des Lamfalussy-Rahmens kontinuierlich zu überwachen, um sicherzustellen, dass letzterer den Marktentwicklungen in jeder Hinsicht folgt und praxisnah bleibt.

ANNEX I: THE FOUR-LEVEL PROCESS

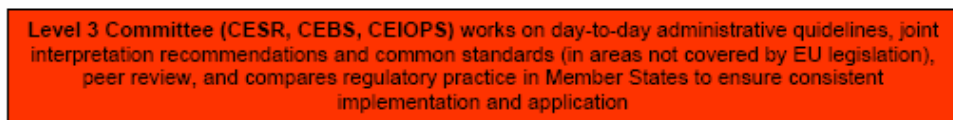
Level 1



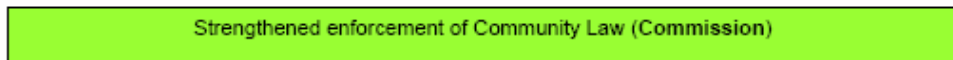
Level 2



Level 3



Level 4



ANNEX II: Achievements

Securities

Level 1 "framework" legislation

- Directive of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC (2004/39/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse) (2003/6/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC (2003/71/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC (2004/109/EC)

Level 2 "implementing" legislation

- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation (2003/124/EC)
- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the fair presentation of investment recommendations and the disclosure of conflicts of interest (2003/125/EC)
- Commission Regulation of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards exemptions for buy-back

programmes and stabilisation of financial instruments ((EC) No 2273/2003)

- Commission Directive of 29 April 2004 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards accepted market practices, the definition of inside information in relation to derivatives on commodities, the drawing up of lists of insiders, the notification of managers' transactions and the notification of suspicious transactions (2004/72/EC)
- Commission Regulation of 29 April 2004 implementing Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council as regards information contained in prospectuses as well as the format, incorporation by reference and publication of such prospectuses and dissemination of advertisements ((EC) No 809/2004)
- Commission Directive of 8 March 2007 laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market (2007/14/EC)
- Commission Directive of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards organisational requirements and operating conditions for investment firms and defined terms for the purposes of that Directive (2006/73/EC)
- Commission Regulation of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards record-keeping obligations for investment firms, transaction reporting, market transparency, admission of financial instruments to trading, and defined terms for the purposes of that Directive ((EC) No 1287/2006)

Level 3 measures

- Stabilisation and Allotment – European Supervisory Approach; CESR/02-020b (9/4/2002)

- A European Regime of Investor Protection – The Harmonisation of Conduct of Business Rules; CESR/01-014d (9/4/2002)
- A European Regime of Investor Protection – The Professional and Counterparty Regimes; CESR/02-098b) (8/7/2002)
- Standards for Alternative Trading Systems; CESR/02-086b (8/7/2002)
- Standard No. 1 on Financial Information; CESR/03-073 (1/3/2003)
- Recommendation for additional guidance regarding the implementation of International Financial Reporting Standards (IFRS); CESR/03-323e (31/12/2003)
- Standard No. 2 on Financial Information - Co-ordination of enforcement activities; CESR / 03-317c (22/04/2004)
- Standards for securities clearing and settlement systems in the European Union; CESR/04-561 (4/4/2006) (22/10/2004)
- CESR's guidelines for supervisors regarding the transitional provisions of the amending UCITS Directives (2001/107/EC and 2001/108/EC); CESR/04-434b (3/02/2005)
- CESR's recommendations for the consistent implementation of the European Commission's Regulation on Prospectuses n° 809/2004; CESR/05-054b (10/02/2005)
- Market Abuse Directive - Level 3 – first set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive; CESR/04-505b (11/05/2005)
- CESR Recommendation on Alternative Performance Measures; CESR/05-178b (03/11/2005)
- CESR's guidelines to simplify the notification procedure of UCITS; CESR/06-120b (29/06/2006)
- CESR's Level 3 Guidelines and recommendations on Publication and Consolidation of markets data; CESR/07-043 (09/02/2007)
- CESR's Level 3 Recommendations on the List of minimum records under Article 51(3) of the MiFID Implementing Directive; CESR/06-552c (09/02/2007)
- CESR's guidelines concerning eligible assets for investment by UCITS; CESR/07-044 (19/03/2007)
- Guidelines - CESR Level 3 Guidelines on MiFID Transaction reporting; CESR/07-301 (29/05/2007)
- Recommendations - Inducements under MiFID; CESR/07-228b (29/05/2007)
- Q&A on Best Execution; CESR/07-320 (29/05/2007)
- Protocol on MiFID Passport Notifications; CESR/07-317 (29/05/2007)
- Recommendations - The passport under MiFID; CESR/07-337 (29/05/2007)
- Market Abuse Directive - Level 3 – second set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive to the market; CESR/06-562b (12/07/2007)
- Guidelines - Level 3 guidelines on the classification of hedge fund indices as financial indice; CESR/07-434 (17/07/2007)

Banking

Level 3 measures

- CEBS Guidelines on prudential filters for regulatory capital (21/12/2004)
- CEBS Guidelines on supervisory disclosure (1/11/2005)
- CEBS Guidelines on financial reporting (recast of 15/12/2006; amendments of 24 July 2007) (16/12/2005)
- CEBS Guidelines on common reporting (recast of 16/10/2006) (13/1/2006)
- CEBS Guidelines on the recognition of external credit assessment institutions (20/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory review process (25/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory cooperation for cross-border banking and investment firm groups (25/1/2006)

- CEBS Guidelines on validation (04/04/2006)
- CEBS technical guidelines on interest rate risk in the banking book (03/10/2006)
- CEBS Guidelines on outsourcing (14/12/2006)
- CEBS Additional technical guidelines on concentration risk (14/12/2006)
- CEBS Additional Guidelines on stress testing (14/12/2006)

Insurance

Level 3 measures

- CEIOPS Guidelines for Coordination Committees in the Framework of the Insurance Groups Directive; CEIOPS-DOC-02/05 (February 2005)
- CEIOPS Recommendations regarding the Implications of the IAS/IFRS Introduction for the Prudential Supervision of Insurance Undertakings; CEIOPS-DOC-05/05 (September 2005)
- Statement on the Role of the Lead Supervisor; CEIOPS-DOC-07/06 (December 2006)

ANNEX III
MAIN ACTIONS PROPOSED IN THE COMMUNICATION

GENERAL			
1)	Abolition of sunset clauses in financial services legislation	European Parliament, Council	End 2007
2)	Publication of study on costs of compliance	Commission	1 st half 2009
ADOPTION OF LEGISLATION – LEVELS 1 AND 2			
3)	Future alignment of transposition deadlines for directives and implementing measures	Commission, European Parliament, Council	Ongoing
4)	Extension of impact assessment to implementing measures	Commission	Ongoing
5)	Impact assessments for any substantive amendments in the legislative process and the technical advice by the Level 3 Committees	Council, Level 3 Committees	Ongoing
6)	Limitation of any regulatory additions ("goldplating) and obligation to justify to the Commission	Member States	Ongoing
7)	Systematic publication of responses to consultation and summary reports of hearings organised as part of consultations on the internet	Commission, Level 3 Committees	Ongoing
SUPERVISORY COOPERATION AND CONVERGENCE – LEVEL 3			
8)	Adoption of political statement indicating the main achievements expected from the Level 3 Committees	Commission, European Parliament, Council	Starting in 2008
9)	Regular reporting on the achievement of these objectives	Level 3 Committees	Starting in 2008
10)	Inclusion of the requirement to cooperate with other supervisors at European level in the constitutive charters of national supervisors	Member States / Commission	1 st half 2008
11)	Reinforcement of the legal status of the Level 3 Committees (possible modification of Commission decisions setting up the three Level 3 Committees / changes in framework Level 1 legislation)	Commission, European Parliament, Council	2008
12)	Extension of the qualified majority voting in decision-making of the Level 3 Committees	Level 3 Committees / Commission	1 st half 2008
13)	Political commitment to the full application of Level 3	Level 3 Committees,	

	common standards and guidelines	Member States	
14)	Cross-sectoral survey on supervisory powers and systems of sanctions and assessment of the need to reinforce the provisions on minimum supervisory powers in the framework legislation	Commission	End 2008
15)	Political debate on operational independence of national supervisors	Commission / Member States	1 st half 2008
16)	Introduction of explicit legal provisions in financial services directives to allow supervisors to delegate tasks to another Member State's supervisor	European Parliament, Council, Commission	End 2008
17)	Legislative proposal to strengthen the powers of the 'lead' supervisor for cross-border banking groups	Commission	October 2008
18)	Development of a set for common standards for the operation of the colleges for cross border operations	Level 3 Committees	1 st half 2008
19)	Report on the development of common reporting standards	Level 3 Committees	End 2007
20)	Decision on possibility and modalities of contributing to the financing of Level 3 Committees	Commission	End 2008