

018710/EU XXIV.GP
Eingelangt am 24/09/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.9.2009
SEK(2009) 1235

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines
Europäischen Ausschusses für Systemrisiken**

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES RATES

**zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Funktionsweise des
Europäischen Ausschusses für Systemrisiken auf die Europäische Zentralbank**

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und
die betriebliche Altersversorgung**

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 499 endgültig}
{KOM(2009) 500 endgültig}
{KOM(2009) 501 endgültig}
{KOM(2009) 502 endgültig}
{KOM(2009) 503 endgültig}
{SEK(2009) 1234}

1. EINLEITUNG

In ihrer Mitteilung „Europäische Finanzaufsicht“ vom 27. Mai 2009 schlug die Europäische Kommission Änderungen der europäischen Bankenaufsicht vor, um im Zuge der jüngsten Finanzkrise festgestellte Mängel zu beseitigen. Sie schlug insbesondere die Schaffung folgender Gremien vor:

- Eines **Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)**, der die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt bewerten („Aufsicht auf Makroebene“) sowie frühzeitig vor sich abzeichnenden Systemrisiken warnen und erforderlichenfalls Empfehlungen für Maßnahmen abgeben soll.
- Eines **Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS)** für die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute („Aufsicht auf Mikroebene“), bestehend aus einem Netzverbund, in dem die nationalen Finanzaufsichtsbehörden mit den drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESA) für Banken, Wertpapiere und Versicherungen und betriebliche Altersversorgung zusammenarbeiten.

Diese Vorschläge wurden vom Europäischen Rat am 18.-19. Juni 2009 unterstützt, der jedoch ebenfalls betonte, dass die ESA-Beschlüsse sich nicht auf die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auswirken sollten.

Diese Folgenabschätzung ist den Vorschlägen für Rechtsakte zur Einrichtung von ESRB und ESFS beigelegt. Zur Festlegung des Umfangs der den ESA übertragenen Befugnis, verbindliche technische Standards vorzuschlagen, werden die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften in Kürze geändert.

2. KONSULTATIONEN UND VERFAHREN

Die Kommission führte eine öffentliche Konsultation zur Mitteilung vom 27. Mai 2009 durch, deren Frist am 15. Juli ablief. Mehr als 98 Antworten gingen ein, wobei die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer die in der Mitteilung enthaltenen Vorschläge zur Aufsicht weitgehend befürwortet. Eine Lenkungsgruppe Folgenabschätzung, die die Vorbereitung dieser Folgenabschätzung lenkte und sich aus Vertretern mehrerer Generaldirektionen zusammensetzte, trat zweimal zusammen.

3. PROBLEMSTELLUNG

Aufbauend auf den allgemeinen Problemen, die in der der Mitteilung beigefügten Folgenabschätzung festgestellt wurden, ergaben sich besondere Probleme in Zusammenhang mit der Einrichtung von ESRB und ESFS.

Für das ESFS:

- Wie können ein einheitlicher Satz harmonisierter Vorschriften und deren konsistente Anwendung gewährleistet werden?

- Wie kann die gute Funktionsweise der Aufsichtskollegien gewährleistet werden, insbesondere in Bezug darauf, dass alle Mitglieder des Kollegiums angemessen informiert werden?
- Wie kann eine Einigung zwischen den Aufsichtsbehörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats über Themen erzielt werden, die eine Einigung erfordern?
- Es besteht Bedarf an besserer Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden sowie an kohärenten Maßnahmen im Krisenfall.
- Wie können - in Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates - Auswirkungen auf die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten verhindert werden, ohne gleichzeitig die Tätigkeit der ESA in Bereichen zu behindern, die nicht unter die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten fallen? Dadurch wird die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen der Tätigkeit der ESA gewährleistet, da der Bereich der direkten Steuern in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Für den ESRB:

- Wie kann der ESRB so effektiv wie möglich arbeiten, obgleich ihm – da die politische Entscheidung getroffen wurde, ihm keine Rechtspersönlichkeit zu verleihen – keine Rechtsbefugnisse übertragen werden können?
- Die Warnungen und Empfehlungen des ESRB müssen die richtigen Adressaten erreichen und zu den gewünschten Maßnahmen führen, jedoch ohne den Effekt einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung, durch die eine Krise mit ausgelöst wird.
- Der ESRB muss die Informationen erhalten, die er zur effektiven Durchführung von Bewertungen auf der Makroebene benötigt.
- Der ESRB muss über ein Sekretariat verfügen, dessen Aufbau und Standort eine kosteneffiziente Ausübung seiner Funktionen ermöglicht.
- Im Hinblick auf Aufbau und Tätigkeit des ESRB muss das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

4. ZIELE

Die in der Folgenabschätzung zur Mitteilung vom 27. Mai festgelegten spezifischen Ziele gelten für die vorliegende Folgenabschätzung als allgemeine Ziele, da in diesem Fall die Analyseebene detaillierter ist.

Für ESRB und ESFS werden ferner eine Reihe spezifischer Ziele festgelegt:

ESFS

- a. Übernahme aller Aufgaben der derzeitigen EU-Ausschüsse der Aufsichtsbehörden;
- b. Gewährleistung eines Satzes gemeinsamer Vorschriften;
- c. Gewährleistung der konsistenten Anwendung der EU-Vorschriften;
- d. bestimmen, wie eine gemeinsame Aufsichtskultur gewährleistet werden kann, einschließlich der erfolgreichen und konsistenten Entwicklung der Aufsichtskollegien;
- e. bestimmen, ob/wie bestimmten Einrichtungen? vollständige Aufsichtsbefugnisse gewährt werden;
- f. bestimmen, wie Krisensituationen koordiniert und effektiv gemanagt werden;
- g. Gewährleistung des Zugriffs auf erforderliche Informationen;
- h. Festlegung von Schutzmaßnahmen, um Auswirkungen auf die haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu verhindern;
- i. Gewährleistung der Unabhängigkeit der ESA.

ESRB

- a. Festlegung geeigneter Verfahren, um Informationen über makroökonomische Risiken für die Finanzmarktstabilität zu erhalten;
- b. Ermittlung von Risiken auf Makroebene in Europa;
- c. Warnungen an die einschlägigen Akteure herausgeben und geeignete Maßnahmen empfehlen;
- d. bestimmen, wie effektive Folgemaßnahmen zu Warnungen/Empfehlungen erreicht werden können;
- e. Gewährleistung der Unabhängigkeit des ESRB.

Ein Ziel für das gesamte System ist im Übrigen, sicherzustellen, dass beide Ebenen (ESRB und ESFS) kohärent zusammenarbeiten und auf Querschnittselemente, die die Stabilität sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene beeinflussen (beispielsweise die Vergütungspolitik) reagieren.

5. ANALYSE UND VERGLEICH DER POLITIKOPTIONEN

Für ESFS und ESRB wurden Optionen in folgenden Bereichen betrachtet:

a. Befugnisse und Kompetenzen

Für das ESFS wurden unter dieser Überschrift folgende Bereiche betrachtet:

- *Befugnisse zur Gewährleistung eines einheitlichen Satzes harmonisierter Vorschriften.* Hier sind zwei Arten von Befugnissen vorgesehen: erstens die Befugnis, der Kommission zwecks Übernahme verbindliche technische Standards in Bereichen vorzuschlagen, die in den anstehenden Änderungen sektoraler Vorschriften festgelegt werden; zweitens die Befugnis, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden über Themen, bei denen eine Einigung, beispielsweise über die Einsetzung einer grenzübergreifend tätigen Gruppe, erforderlich ist, schlichtend einzutreten und gegebenenfalls eine verbindliche Entscheidung zu treffen.
- *Befugnisse zur Gewährleistung der konsistenten Anwendung der EU-Regeln.* Wenn eine nationale Aufsichtsbehörde gegen die geltenden Vorschriften zu verstößen scheint, könnte ein ESA eine Empfehlung abgeben, die im Fall der Nichteinhaltung durch eine Entscheidung der Kommission verbindlichen Charakter erhalten könnte. Als letzter Ausweg und auf der Grundlage der unmittelbar geltenden Gemeinschaftsvorschriften könnte eine ESA eine Entscheidung an ein Finanzinstitut richten, wenn die nationale Aufsichtsbehörde die Kommissionsentscheidung ignoriert.
- *Gewährleistung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und konsistenter Aufsichtspraktiken.* Die ESA sollten die Rolle der einschlägigen Stufe-3-Ausschüsse, einschließlich der Schulung, fortsetzen und erweitern und ebenfalls zur Funktionsweise der Aufsichtskollegen beitragen; dazu zählen auch die Bestimmung der zu verbreitenden Informationen und die Verwaltung einer Datenbank.
- *Vollständige Aufsichtsbefugnis.* In jede Verordnung zur Einrichtung einer ESA wurde ein Artikel aufgenommen, der es ermöglicht, ihr direkte Aufsichtsbefugnisse über bestimmte Arten von Instituten zu übertragen, jedoch nur durch Änderung der sektoralen Vorschriften. Derzeit ist dies nur für Ratingagenturen geplant.
- *Befugnisse in Krisensituationen.* Zu diesem Punkt wurde die Auffassung vertreten, dass die ESA in der Lage sein sollten, zum gesamten Anwendungsbereich der einschlägigen sektoralen Vorschriften Beschlüsse und Entscheidungen an die nationalen Aufsichtsbehörden zu richten, sobald die Kommission das Vorliegen einer Krise festgestellt hat.
- *Befugnis zur Sammlung und Verwaltung von Informationen bei der Aufsicht auf Mikroebene.* Die ESA müssen mindestens Zugang zu den Informationen haben, die derzeit den Stufe-3-Ausschüssen zur Verfügung stehen (anonymisierte und aggregierte Daten). Um ihre Funktionen zu erfüllen, wäre es effektiv und kohärent, wenn sie die nationalen Aufsichtsbehörden durch einen begründeten Antrag ersuchen könnten, die benötigten Informationen, auch über einzelne Finanzinstitute, bereitzustellen.
- *Schutzmaßnahmen hinsichtlich der haushaltspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.* Statt es bei einer reinen Ankündigung zu belassen bzw. es in das Ermessen der Mitgliedstaaten zu stellen, wann ihre haushaltspolitischen Zuständigkeiten berührt sind, wurde es als angemessen betrachtet, dass der Rat

mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, wenn ein Mitgliedstaat und eine ESA darüber uneins sind, ob eine ESA-Entscheidung die haushaltspolitischen Zuständigkeiten berührt sind.

Für den ESRB wurden unter dieser Überschrift folgende Bereiche betrachtet:

- Eine verbindliche Einhaltung der *Folgemaßnahmen zu Warnungen und Empfehlungen* ist nicht möglich, da eine Körperschaft ohne Rechtspersönlichkeit keine verbindlichen Rechtsakte erlassen kann; gleichzeitig würde die Wirksamkeit durch das Fehlen jeglicher Folgemaßnahmen unterminiert; daher gilt die Verpflichtung zur „Einhaltung oder Erklärung“ als beste Option.
- Was den *Zugang zu Informationen* betrifft, so könnte der ESRB ohne Zugriff auf aggregierte Daten auf EU- oder Länderebene keine glaubhaften Warnungen und Empfehlungen aussprechen. Dies könnte durch die ESA kanalisiert werden. Darüber hinaus würde durch die Zugriffsmöglichkeiten der ESRB auf die Daten einzelner Institute auf begründete Anfrage auch die Effizienz gesteigert.
- Hinsichtlich der *Veröffentlichung von Warnungen und Empfehlungen* wurde die Auffassung vertreten, dass eine systematische Veröffentlichung kontraproduktiv sein und Krisen potenziell erst auslösen könnte; in Fällen der Nichteinhaltung könnte die Veröffentlichung jedoch nützlich sein. Es wäre schwierig, feste Kriterien für die Veröffentlichung oder Nichtveröffentlichung festzulegen, weshalb es am besten schien, die Veröffentlichung ad hoc in das Ermessen des ESRB zu stellen.

b. Organisation und Struktur

Für den ESFS wurden unter dieser Überschrift folgende Bereiche betrachtet:

- *Gemeinsamer Lenkungsausschuss*. Ein gemeinsamer Lenkungsausschuss mit Rechtspersönlichkeit könnte Rechtsakte, die die drei ESA zu kohärenten Maßnahmen verpflichten, und zu Konglomeraten erlassen. Ein gemeinsamer Lenkungsausschuss mit Rechtspersönlichkeit würde jedoch Zusatzkosten mit sich bringen, beispielsweise für ein Sekretariat. Insgesamt ist bis zur ersten Überprüfung der Funktionsweise des ESFS ein flexibler gemeinsamer Ausschuss ohne Rechtspersönlichkeit die vernünftigere Alternative. Es wird einen Unterausschuss zu Konglomeraten geben.
- *Abstimmungsverfahren*. Die einfache Mehrheit der stimmberechtigten Ausschussmitglieder wurde als wirksamste Option für Rechtsakte der ESA in Einzelfällen erachtet, während über horizontale Fragen wie verbindliche technische Standards, Empfehlungen und Leitlinien sowie finanzielle und haushaltspolitische Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird.
- *Beteiligung und Rolle der jeweiligen Interessengruppen*. Würden Konsultationen der Interessengruppen nur ad hoc durchgeführt, so gäbe es nur mangelhafte Interventionen. Öffentliche Konsultationen zu jedem Rechtsakt der ESA wären ebenfalls ineffizient. Ein einzige beratende Interessengruppe wäre angesichts der

unterschiedlichen Tätigkeit der drei ESA unangemessen. Daher werden getrennte Beratungsgruppen für jede ESA als optimal erachtet.

Für den ESRB wurden unter dieser Überschrift folgende Bereiche betrachtet:

- *Größe des Verwaltungsrats und Kompetenzbereich.* Im Sinne einer wirkungsvollen Arbeit des ESRB muss gewährleistet sein, dass Sachkenntnis und Ansichten im Verwaltungsrat in angemessener Weise vertreten sind. Im vom Europäischen Rat unterstützten Kommissionsvorschlag wird folgende Zusammensetzung des Verwaltungsrats vorgeschlagen:
 - * den Präsidenten und den Vizepräsidenten der Europäischen Zentralbank
 - * die Präsidenten der nationalen Zentralbanken der EU
 - * ein Vertreter der Europäischen Kommission
 - * Vertreter jeder der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden
 - * ein nicht stimmberechtigter Vertreter der Aufsichtsbehörden aus jedem Mitgliedstaat
 - * ein nicht stimmberechtigter Vertreter des Wirtschafts- und Finanzausschusses.
- *Adressaten der Warnungen.* Die effektivste Option im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des ESRB wäre ein breites Spektrum von Adressaten (Mitgliedstaaten, nationale Aufsichtsbehörden, Europäische Finanzaufsichtsbehörden und die Kommission). Es wäre ineffektiv und ineffizient, den Kreis potenzieller Adressaten zu beschränken. Für ein Gremium auf der Makroebene erscheint es überflüssig, einzelne Finanzinstitute als mögliche Adressaten zu nennen.
- *Beteiligung und Konsultation der Interessengruppen.* Ein beratender Fachausschuss, der sich aus Sachverständigen der am ESRB beteiligten Institutionen zusammensetzt, wurde als nützlich für die Weiterentwicklung der Analyse des Sekretariats angesehen. Auch Ad-hoc-Konsultationen in größerem Umfang sollten nicht ausgeschlossen werden.

c. Finanzierung

Beim ESFS reichten die Optionen von einer 100%igen Finanzierung durch die Mitgliedstaaten bis zu einer 100%igen Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt. Die Entscheidung fiel für eine Finanzierung zu 60 % durch die Mitgliedstaaten und einen Gemeinschaftszuschuss von 40 %. Dadurch werden die Unabhängigkeit der ESA von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie eine stabile Finanzierung gewährleistet und die erhebliche Gemeinschaftsdimension der Ziele der ESA widergespiegelt.

Bezüglich des ESRB wurden Optionen für Bereitstellung und Standort des Sekretariats bewertet, d.h. ob dies durch die Kommission, ein virtuelles Netz von

Zentralbanken oder die Europäische Zentralbank erfolgen sollte. Als geeignetste Option erschien die Bereitstellung des ESRB-Sekretariats durch die Europäische Zentralbank.

6. AUSWIRKUNGEN DER GEWÄHLTEN OPTIONEN

Die spezifischen Auswirkungen auf die von der Einrichtung des ESRB und des ESFS unmittelbar betroffenen Körperschaften lassen sich wie folgt analysieren:

- **Nationale Aufsichtsbehörden.** Die ESA werden zur Harmonisierung der Finanzaufsicht in der EU beitragen, indem sie verbindliche technische Vorschriften vorschlagen und die Anwendung der EU-Vorschriften durch die nationalen Aufsichtsbehörden überwachen. Sie werden ferner die Funktionsweise der Aufsichtskollegien erleichtern und Informations-Datenbanken für die an den Kollegien teilnehmenden Aufsichtsbehörden betreiben. Die nationalen Aufsichtsbehörden können Beschwerde gegen Beschlüsse und Entscheidungen der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden einlegen. Der ESRB sollte den nationalen Aufsichtsbehörden dabei unterstützen, die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf das Wirtschafts- und Finanzsystem besser einzuschätzen. Die nationalen Aufsichtsbehörden werden jedoch möglicherweise in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen und die Verpflichtung zu „Einhaltung oder Erklärung“ nach Eingang einer Empfehlung des ESRB stärker belastet sein.
- **Nationale Finanzministerien.** Sie werden von der gesteigerten Finanzmarktstabilität in der EU und dem geringeren Risiko kostspieliger Finanzspritzen für Finanzinstitute profitieren. Sie werden Zugang zu den vom ESRB durchgeführten Analysen der Systemrisiken haben und gegebenenfalls Warnungen und Empfehlungen erhalten. Die haushaltspolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wird durch die Schutzklausel in den ESA-Verordnungen geschützt. Andererseits müssen die Mitgliedstaaten möglicherweise zur Finanzierung der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden beitragen, je nachdem welche Finanzierung vereinbart wird.
- **Stufe-2- und Stufe-3-Ausschüsse.** Durch die Einrichtung des ESFS werden die Stufe-3-Ausschüsse abgeschafft und ihre Funktionen vollständig von den ESA übernommen. Die neuen Behörden werden jedoch soweit als möglich die Kontinuität mit den Stufe-3-Ausschüssen gewährleisten. Die Weiterbeschäftigung des bisherigen Personals sowie eine Personalaufstockung sind vorgesehen. Die Stufe-2-Ausschüsse werden zunächst weiterbestehen.
- **Europäische Zentralbank.** Die Europäische Zentralbank wird durch ihre Beteiligung am ESRB und die Bereitstellung des Sekretariats des ESRB involviert sein.
- **Nationale Zentralbanken.** Die Beteiligung am ESRB und die Beiträge zur Arbeit des Sekretariats dürften keine erheblichen Zusatzkosten für die nationalen Zentralbanken mit sich bringen.

- **Finanzinstitute.** Für große Finanzgruppen werden durch die verbesserte grenz- und branchenübergreifende Aufsicht dank harmonisierter Standards und Aufsichtspraktiken die Befolgungskosten gesenkt. Der ESRB wird durch effektive Krisenprävention in der EU zu einem verbesserten Geschäftsumfeld beitragen. In der EU registrierte Ratingagenturen können unmittelbar von der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde beaufsichtigt werden, wodurch größere Kohärenz und Kostensenkungen gewährleistet werden. Die Einrichtung des Gemeinsamen Lenkungsausschusses für die drei ESA bildet die Grundlage für eine weitere verstärkte Überwachung von Finanzkonglomeraten.
- Sonstige Beteiligte Um eine angemessene Einbeziehung der Beteiligten in den Entscheidungsprozess der ESA zu gewährleisten, wird für jede Behörde eigens eine Interessengruppe mit 30 Mitgliedern eingesetzt, in der in ausgewogenem Verhältnis Verbraucher, Branche und Arbeitnehmer vertreten sind. Der ESRB kann erforderlichenfalls umfassende Konsultationen durchführen und hat Zugang zu einem beratenden Fachausschuss.

Die Kosten des ESFS wurden anhand von drei Kostenkategorien veranschlagt: Personalkosten, Infrastrukturkosten und Betriebskosten. Die Gesamtkosten für die Errichtung der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden werden auf rund 36 Mio. EUR für das erste Betriebsjahr (2010) veranschlagt und sollen nach drei Jahren (2013) bei über 67 Mio. EUR bei liegen. Die Ansätze für die Personalkosten basieren auf der Annahme, dass jede ESA bestrebt sein wird, ihr Personal im ersten Jahr ihrer Tätigkeit im Vergleich zur Zahl der Mitarbeiter in den bestehenden Stufe-3-Ausschüssen zu verdoppeln, d.h. die Mitarbeiterzahl in jeder der drei Behörden wird von 20 auf 40 steigen.

Da das Sekretariat des ESRB von der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen System der Zentralbanken bereitgestellt wird, fallen abgesehen von Kosten für abgestelltes Personal keine direkten Kosten für den Gemeinschaftshaushalt oder die Haushalte der Mitgliedstaaten an.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Verordnungen zur Einrichtung des ESFS und des ESRB sehen die Bewertung des neuen Systems für eine Europäische Finanzaufsicht drei Jahre nach der effektiven Aufnahme seiner Tätigkeit vor. Die Kommission wird zwei Berichte über die Erfahrungen mit der Funktionsweise von ESFS bzw. ESRB erstellen. Über die endgültigen Indikatoren beschließt die Kommission zum Zeitpunkt der Durchführung der vorgeschriebenen Bewertungen.