

Reform der EU-Finanzaufsicht

Wie weit dürfen EU-Befugnisse gehen?

Die Finanzaufsicht der Europäischen Union (EU) soll gestärkt werden. Im April 2019 hat das Europäische Parlament die überarbeiteten Regeln dazu gebilligt. Dadurch wird vor allem die Makroaufsicht verbessert, der Ausbau der Europäischen Aufsichtsbehörden zu einer Art „Super-Finanzaufsichtsbehörde“ hingegen ist an nationalen Interessen gescheitert. Der Beitrag beschreibt die Grundlagen der EU-Finanzaufsicht und beleuchtet die Auswirkungen der neuen Regeln – insbesondere in Bezug auf die Leasing-Branche. (Red.)

Am 16. April 2019 billigte das Plenum des Europäischen Parlaments die überarbeiteten Regeln zur Stärkung der EU-Finanzaufsicht.¹⁾ Ziel sei, mit der immer komplexeren Finanzwelt Schritt halten zu können und so Verbraucher und Steuerzahler besser zu schützen. Zudem sollen Streitigkeiten und Verstöße gegen das EU-Recht wirksamer beigelegt werden. Die Finanzmärkte sollen somit sicherer und die Bekämpfung der Geldwäsche und der Verbraucherschutz gestärkt werden.

Außerdem solle mit dieser Reform die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion unterstützt werden, sodass europäische Verbraucher, Investoren und Unternehmen von sichereren und stärker inte-

grierten Finanzmärkten profitieren können.

Mit der überarbeiteten Aufsichtsstruktur solle die Verantwortung der Aufsicht für das Bankwesen, die Wertpapier- und Finanzmärkte sowie für Versicherungen und Renten erhöht und deren Führungsstruktur verbessert werden. Das neue Gesetz, das im Europäischen Parlament mit 521 Ja-Stimmen bei 70 Nein-Stimmen und 65 Enthaltungen verabschiedet wurde, muss vom EU-Ministerrat noch formal angenommen werden. Die Einigung zu dem Text erfolgte bei der Trilogverhandlung am 21. März 2019 und soll die im Jahre 2010 eingerichteten EU-Finanzaufsichtsbehörden aufwerten. Die Verhandlungen standen insofern unter Druck, da nur eine Einigung vor den Europawahlen im Mai 2019 einen relativ zügigen Abschluss des legislativen Gesetzgebungsprozesses gewähren konnte.

Grundlage

Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) wurde im November 2010 im Zuge der Finanzkrise auf Empfehlung einer hochrangigen Expertengruppe unter der Leitung von Jacques de Larosière²⁾ eingerichtet. Dieses System wurde geschaffen, um die Finanzaufsicht zu stärken, die europäischen Bürger besser zu schützen und letztlich das Vertrauen in das EU-Finanzsystem wiederherzustellen.

Das ESFS besteht aus:

- › Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), der das Finanzsystem als Ganzes überwacht und die EU-Politik zur Förderung der Finanzstabilität koordiniert sowie
- › drei Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs), die einzelne Sektoren und Institutionen beaufsichtigen (siehe Abbildung 1, Seite 13).

Die Verordnungen zur Einrichtung des ESRB³⁾ und der ESAs⁴⁾ enthalten Bestimmungen, wonach die EU-Kommission einen allgemeinen Bericht über die Arbeitsweise der neuen Behörden und des ESFS als Ganzes sowie eine Überprüfung des Mandats und der Organisation des ESRB veröffentlichen muss. Die Kommission hat diese Berichte im August 2014 veröffentlicht.⁵⁾

Laut EU-Kommission seien die Vorschläge vom 20. September 2017⁶⁾ das Ergebnis einer sechs Jahre langen Praxiserfahrung mit den ESAs, von knapp 300 Antworten auf die öffentlichen Konsultationen der Kommission vom Herbst 2016 (zum ESRB) und vom Frühjahr 2017 (zu den ESAs) sowie eines intensiven Dialogs mit den Interessenvertretern. Sie würden zudem den Empfehlungen des Europäischen Parlaments vom März 2014 und dem Überprüfungsbericht der Kommission vom August 2014 Rechnung tragen. Die Kommissionsvorschläge zielten darauf ab, die Mandate, die Governance und die Finanzierung der drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) sowie die Funktionsweise des ESRB zu verbessern.

Am 12. September 2018 veröffentlichte die Kommission anlässlich der Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union eine Mitteilung über die Stärkung des Unionsrahmens für die Beaufsichtigung von Aufsichtsbehörden



ANJA PATRICIA GRUHN

ist Ständige Vertreterin des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen e. V. in Brüssel.



E-Mail:

anja.gruhn@leasingverband.de

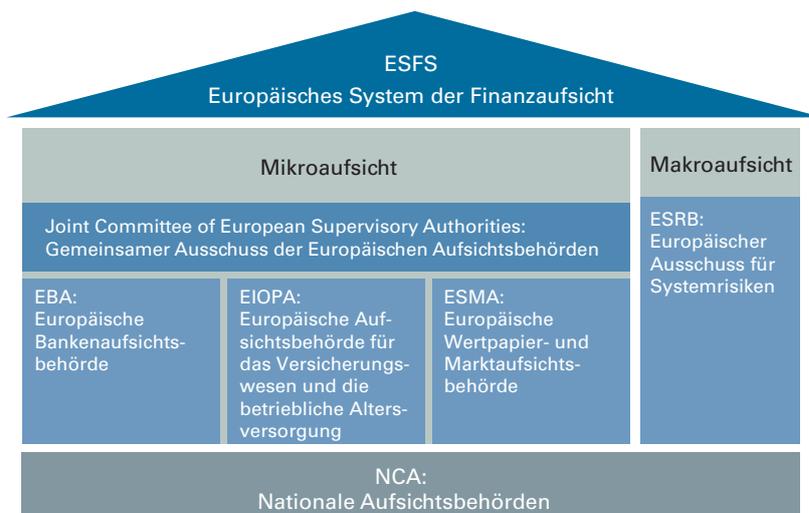
und Geldwäsche.⁷⁾ Mit der Mitteilung wurde ein Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung einer Reihe von Verordnungen und Richtlinien vorgelegt, mit denen die Befugnisse zur Bekämpfung der Geldwäsche im Zusammenhang mit dem Finanzsektor auf die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) konzentriert werden sollen.⁸⁾ Der Vorschlag zielte ferner darauf ab, das Mandat der EBA zu stärken, um sicherzustellen, dass alle zuständigen Behörden die Risiken der Geldwäsche wirksam und konsequent überwachen und dass sie zusammenarbeiten und Informationen austauschen.

Makroprudenzielle Ebene

Mit den neu vereinbarten Vorschriften soll die Makroaufsicht verbessert werden, um systemische Risiken aller Art künftig besser zu erkennen. Demnach soll der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) den Vorsitz des ESRB auf Dauer übernehmen und nicht wie bislang für fünf Jahre. Die Funktionen des Leiters des ESRB-Sekretariats und des stellvertretenden Vorsitzenden des ESRB sollen gestärkt werden und eine wichtigere Rolle bei der externen Vertretung des ESRB spielen. Somit solle die Sichtbarkeit des ESRB erhöht werden. Darüber hinaus soll der ESRB systematischer öffentliche Konsultationen durchführen und seine Rechenschaftspflicht solle gestärkt werden.

Durch die vereinbarten Vorschriften werden die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ernennung der nationalen Mitglieder des ESRB-Verwaltungsrats mit Stimmrecht mit einer bedingten und begrenzten Flexibilität ausgestattet. So werden Mitgliedstaaten insbesondere die Möglichkeit haben, einen hochrangigen Vertreter einer benannten nationalen Behörde, zum Beispiel einer eigens für die Anwendung makroprudenzieller Instrumente des EU-Rechts (CRR/CRD) benannten Behörde, zu ernennen. Dabei wird vorausgesetzt, dass es sich bei der benannten nationalen Behörde nicht um die nationale Zentralbank handelt. Die nationalen Zentralbanken werden

Abbildung 1: Europäisches System der Finanzaufsicht



Quelle: Europäische Union

immer Mitglieder (mit oder ohne Stimmrecht) des Verwaltungsrats bleiben. Durch diese Flexibilität kann die innerhalb des makroprudenziellen Rahmens bestehende Vielfalt besser abgebildet und zudem sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten durch die am besten geeigneten Behörden oder Stellen vertreten sind. Kein Mitglied des Verwaltungsrats darf eine Funktion in der Zentralregierung eines Mitgliedstaats innehaben.

Zudem solle die Liste der potenziellen Adressaten der vom ESRB ausgesprochenen Warnungen und Empfehlungen erweitert werden. Die EZB wurde aufgrund der ihr durch die SSM-Verordnung im Hinblick auf die mikro- und makroprudenzielle Aufsicht übertragenen Aufgaben, das heißt Aufgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Währungspolitik stehen, ausdrücklich in die Liste aufgenommen. Auch die nationalen Abwicklungsbehörden – im Sinne der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) – sowie der Einheitliche Abwicklungsausschuss wurden ausdrücklich in die Liste integriert.

Im Einklang mit den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung sollen die beratenden Ausschüsse des ESRB immer, wenn dies angebracht ist, die interessierten Kreise, wie Marktteilnehmer, Verbraucherorganisationen und

Sachverständige, konsultieren und die Ergebnisse in ihre Stellungnahmen, Empfehlungen und Beschlüsse einbeziehen. Außerdem kann der Verwaltungsrat beschließen, einen Bericht über seine Beratungen zu veröffentlichen.

Mikroprudenzielle Ebene

Der Vorschlag der EU-Kommission hatte vorgesehen, dass die ESAs zu einer Art „Super-Finanzaufsichtsbehörde“ ausgebaut werden sollten. Dies hatte bei den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Die Kompetenzen der nationalen Aufsichtsbehörden (NCAs) waren im Vorschlag nicht ausreichend berücksichtigt worden. Im Kern sind die ESAs aber Behörden, die von den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten getragen werden. Die EU-Kommission hatte auch einen neuen Governance-Rahmen mit starken Befugnissen für ein unabhängiges Direktorium („Executive Board“) mit europäischer Perspektive vorgeschlagen. Das Direktorium hätte Entscheidungen in Bereichen treffen dürfen, in denen Interessenkonflikte im Rat der Aufseher bestehen.

Letztlich wurde hinsichtlich der Governance beschlossen, dass die Befugnisse des Vorsitzenden der jeweiligen Aufsichtsbehörde gestärkt werden.

Dieser solle für den Rat der nationalen Aufseher („Board of Supervisors“) Entscheidungen vorbereiten zu Fragen der Verletzung des Unionsrechts, der verbindlichen Schlichtung und der Untersuchung von gefährlichen Finanzprodukten oder Finanzinstitutionen und die Tagesordnung des Rates der Aufseher festlegen. Die vom Vorsitzenden vorbereiteten Entscheidungen werden vom Rat der Aufseher im vereinfachten Verfahren innerhalb von acht Tagen angenommen.

Aufgrund des massiven Widerstands der Mitgliedstaaten wurden am bestehenden Verwaltungsrat (Management Board) nur geringfügige Änderungen vorgenommen und seine Zusammensetzung solle unverändert bleiben. Zusätzlich solle der Verwaltungsrat zu allen Angelegenheiten Stellung nehmen und Vorschläge unterbreiten, mit Ausnahme derjenigen, bei denen der Vorsitzende Entscheidungen vorschlagen darf.

Darüber hinaus hatte die EU-Kommission weitere Ermächtigungen für die ESAs vorgeschlagen, wie zum Beispiel ein aufsichtliches Handbuch („Supervisory Handbook“) mit Best-Practice-Vorschlägen zur Aufsicht über Finanzmarktteilnehmer in der EU und (alle drei Jahre) einen Aufsichtsplan („Strategic

Supervisory Plan“) zu führen, der aufsichtsrechtliche Prioritäten festlegt und „mikroprudenzielle Trends“, Risiken und Schwachstellen ausmachen soll.

Auch hier haben die Mitgliedstaaten Einspruch erhoben und die strategischen Aufsichtspläne, die von den ESAs entwickelt und überwacht werden sollten, abgelehnt. Ebenso wurden die Kommissionsvorschläge für unabhängige Analysen der NCAs durch die ESAs, Informationsanfragen direkt an Finanzunternehmen und Geldbußen bei Nichtbeantwortung dieser Anfragen, Zuständigkeiten der ESAs im Rahmen von Outsourcing und Delegation sowie direkte Aufsichtsbefugnisse für die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority/ESMA) in der Genehmigung von Emissionsprospekten zurückgewiesen.

Förderung der Konvergenz

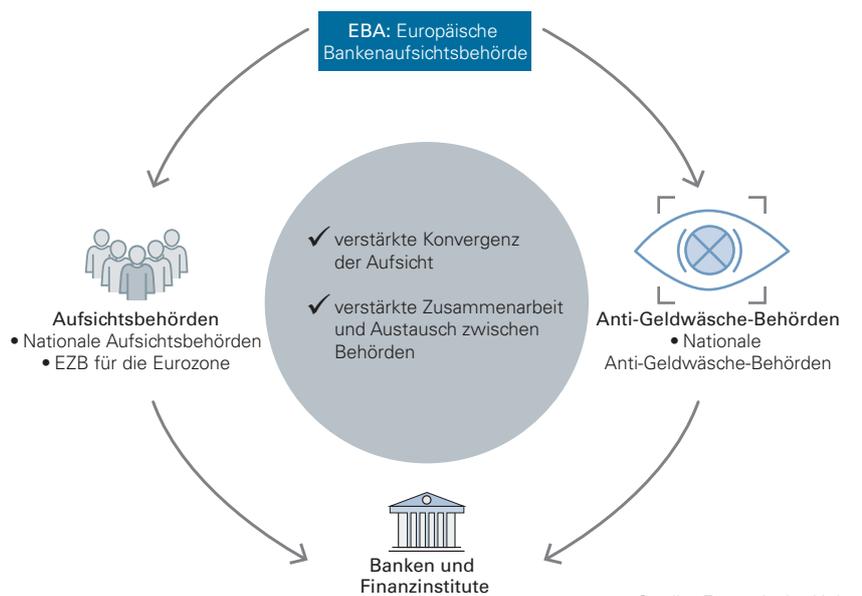
Neu ist allerdings, dass die ESAs bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben künftig auch ökologischen, sozialen und die Governance betreffenden Faktoren sowie technologischen Innovationen Rechnung tragen sollen. Zusätzlich zum Einleger- und Anlegerschutz sollte auch der Verbraucherschutz besser berücksichtigt werden. Auf dieser Grundlage

sollen die nationalen Aufsichtsbehörden sodann jährlich den ESAs ihren Jahresplan für das kommende Jahr im Entwurf vorlegen. Befinden die ESAs nach einer Prüfung, dass der Plan nicht den Vorgaben des Aufsichtsplans entspricht, können gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden „Empfehlungen“ für eine Anpassung des Plans erlassen werden, die die nationalen Behörden bei der Überarbeitung zu berücksichtigen haben.

Einigung wurde auch dahingehend erzielt, die ESAs mit neuen und verbesserten Instrumenten auszustatten, um die Konvergenz bei der Überwachung des europäischen Finanzsektors zu fördern. So sollen die „Peer Reviews“ der Aufsichtsbehörden nach dieser Überprüfung effektiver werden. Darüber hinaus sollen neu eingerichtete Koordinierungsgruppen unterschiedliche Aufsichtsansätze aufzeigen und es den Aufsichtsbehörden ermöglichen, zusammenzuarbeiten, um Bedenken hinsichtlich der Aufsicht und gleicher Wettbewerbsbedingungen auszuräumen. Die ESAs sollen künftig gegebenenfalls vor dem Erlass von Leitlinien und Empfehlungen öffentliche Anhörungen durchführen. Führt die Behörde keine öffentlichen Konsultationen durch oder holt sie nicht den Rat der Interessengruppe Bankensektor ein, so muss dies von der Behörde begründet werden. Zudem muss vor der Herausgabe einer neuen Leitlinie oder Empfehlung die Behörde zunächst die bestehenden Leitlinien und Empfehlungen überprüfen, damit es nicht zu Dopplungen kommt. Bei den Q&A⁹¹-Verfahren sollte die Antwort mindestens in der Sprache veröffentlicht werden, in der sie eingereicht wurde.

Weiterhin wurde beschlossen, dass ESMA eine zusätzliche Rolle bei der Überwachung von kritischen Benchmarks der EU und von Drittstaaten erhalte. Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority/EIOPA) solle zukünftig die zuständigen NCAs bei ihrer Arbeit an internen Modellen von Versicherungsunternehmen unterstützen.

Abbildung 2: Aufgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde



Quelle: Europäische Union

Die EU-weite Bekämpfung der Geldwäsche wird bei der EBA verankert, während EIOPA und ESMA Stellungnahmen abgeben und gegen Entscheidungen zu Unternehmen unter ihrer Aufsicht innerhalb einer Frist von 20 Tagen Einspruch erheben können. Entsprechend der geänderten EBA-Verordnung sollen unter anderem Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche systematisch untersucht werden. Die EBA kann nationale Aufsichtsbehörden, die für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständig sind, auffordern, mögliche wesentliche Verstöße zu untersuchen und gezielte Maßnahmen wie Sanktionen zu erwägen. Zudem solle die EBA dafür sorgen, dass die nationalen, für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Aufsichtsbehörden den EU-Vorschriften entsprechen und ordnungsgemäß mit den Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten. Die bestehenden Befugnisse der EBA werden gestärkt, sodass die EBA im Falle des Nichttätigwerdens nationaler Behörden als letzte Instanz Entscheidungen direkt an einzelne Unternehmen des Finanzsektors richten kann. Außerdem solle ein neuer ständiger Ausschuss eingerichtet werden, der die für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden koordiniert (siehe Abbildung 2, Seite 14).

Gestärkte Kompetenzen der Aufsichtsbehörden

Dies hat natürlich auch zur Folge, dass die EBA-Ressourcen dementsprechend angepasst werden müssen. Dies dürfte wohl nicht die einzige Herausforderung an diese Behörde sein angesichts der Auswirkungen des Brexit und dem Umzug nach Paris als neuen Standort. Mit Blick auf die derzeit noch laufenden Verhandlungen zum neuen EU-Budget ist abzuwarten, ob den Forderungen für ausreichende Ressourcen und Personal so von den Mitgliedstaaten entsprochen wird.

Äußerst umstritten war der Kommissionsvorschlag für ein neues Finanzierungsmodell. Sowohl von Parlaments- als auch von Ratsseite wurde der

Vorschlag abgelehnt, der im Unterschied zur bisherigen Praxis eine Finanzierung zu 60 Prozent vorsah, die über die in der EU ansässigen Finanzinstitute direkt erfolgen sollte und die Einnahmen aus dem EU-Haushalt auf bis zu 40 Prozent limitierte.

Mit der Reform werden nun die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden gestärkt wie unter anderem durch:

- › die Bündelung von neuen Aufsichts- und Kontrollbefugnissen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,
- › eine direkte europäische Aufsicht über bestimmte grenzüberschreitende Finanzgeschäfte,
- › weniger Bürokratie und eine bessere Berücksichtigung von unterschiedlichen Größen, Risikoprofilen und Komplexitäten,
- › mehr aufsichtsrechtlicher Konvergenz durch bessere Instrumente und Koordinierungsgruppen,
- › mehr Verbraucherschutz und Berücksichtigung von nachhaltigen Risikofaktoren,
- › mehr Mitsprache der Aufsichtsbehörden bei Entscheidungen über die Regeln von Drittstaaten und
- › eine stärkere demokratische Rechenschaftspflicht.

Relevanz für Leasing-Branche

Aus Sicht der deutschen Leasing-Branche sind insbesondere die Level-3-Maßnahmen von Interesse, das heißt Konvergenzinstrumente wie Leitlinien und Q&As. Diese Konvergenzinstrumente seien für die Marktteilnehmer zwar zunächst rechtlich unverbindlich. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass mit der Aufnahme in die jeweilige nationale Verwaltungspraxis eine mittelbare Wirkung entfaltet wird. Denn die NCAs richten ihre Vorgaben an den Leitlinien und Q&As auf europäischer Ebene aus.

Es ist daher wichtig, bei der Umsetzung dieser hehren Ziele, dass nicht die Probleme mit einigen Konvergenzinstrumenten auf der Umsetzungsebene vernachlässigt werden.

Die deutsche Leasing-Branche mahnt stets an, dass unter anderem hinsichtlich der Anwendung der Leitlinien und Q&As der drei europäischen Aufsichtsbehörden, den Besonderheiten des deutschen Marktes Rechnung getragen werden sollte. Nur die nationale Aufsicht habe diesbezüglich Insiderkenntnisse und könne daher auch eher gewährleisten, dass eine effektive und effiziente Aufsicht stattfindet, in der diese Besonderheiten adäquat Berücksichtigung finden. Die Arbeit der NCAs sei daher unabdingbar – auch mit Blick auf die Verhinderung eines „One size fits all“-Ansatzes.

Fußnoten

- 1) P8_TA-PROV(2019)0374.
- 2) The High Level Group on Financial Supervision in the EU, Report vom 25. Februar 2009.
- 3) Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken und Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 24. November 2010.
- 4) Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) vom 24. November 2010. Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung vom 24. November 2010. Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) vom 24. November 2010.
- 5) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) COM(2014)/0509 final vom 8. August 2014. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Aufgaben und Organisation des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), SWD(2014) 260 final vom 8. August 2014.
- 6) COM(2017) 536 final, COM(2017) 538 final.
- 7) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Stärkung des Unionsrahmens für die Finanzaufsicht und die Beaufsichtigung der Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten COM(2018) 645 final vom 12. September 2018.
- 8) Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2018) 646 final.
- 9) Q&A steht für „Questions and Answers“, deutsch: Fragen und Antworten.