



Finance Watch

Making finance serve society

## “Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln”

*Schriftliche Stellungnahme von Finance Watch zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 31. Mai 2017 in Berlin.*

*Professor Rainer Lenz, Vorsitzender des Vorstandes, Finance Watch  
Christian M. Stiefmüller, Senior Policy Analyst, Finance Watch*

### **Mangelnde Stabilität des Finanzsystems – Stärkung der Aufsicht**

Finanzgesetzgebung und Finanzaufsicht bilden den ordnungspolitischen Rahmen für die Entwicklung und Leistungsfähigkeit des Finanzsystems in der Gesellschaft. Oberstes Ziel ist die Wahrung der Stabilität und der vollen Funktionsfähigkeit des europäischen Finanzsystems.

Der gegenwärtige Zustand des europäischen Finanzsystems ist keineswegs als stabil und sicher zu bezeichnen: Das Jahr 2017 begann mit einem staatlichen Rettungsprogramm für italienische Banken in Höhe von 20 Mrd. Euro. Aber auch Bankensysteme anderer europäischer Länder weisen einen untragbar hohen Bestand an notleidenden Krediten (non-performing loans) (1.000 Mrd. Euro!) auf. Hinzu kommen die gegenwärtige Ertragsschwäche der überwiegend zinsabhängigen Geschäftsmodelle europäischer Banken und die Notwendigkeit hoher Investitionen in die meist veraltete IT, um den digitalen Wandel zu bewältigen. Zusätzlich bergen die zunehmende Verschuldung der staatlichen und auch privaten Haushalte, die durch die Null-Zins-Politik der EZB zusätzlich befördert wird, hohe Ausfallrisiken für den Finanzmarkt. Zur Absicherung dieser Risiken haben die Banken jedoch nicht genügend Eigenkapital hinterlegt; die Eigenkapitalquote (ohne Risikogewichtung der Aktiva) beträgt im Durchschnitt 3 bis 4% und ist immer noch verschwindend gering, verglichen mit jener von realwirtschaftlichen Unternehmen.

In dieser Situation sollte eine Reform des europäischen Systems der Finanzaufsicht vor allem zu einer **Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit von Aufsichtsbehörden** führen. Was wir brauchen, sind starke Behörden, die mit ausreichend qualifiziertem Personal und Haushaltsmitteln ausgestattet sind. Nur dann können sich die europäischen Aufsichtsbehörden in strikter Auslegung der Finanzgesetzgebung (wie im Falle des einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus, SRM) gegen politische Interessen durchsetzen und Banken abwickeln. In diesem Sinne sollte auch die makroprudenzielle Aufsichtsfunktion des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), welcher die grundlegenden, systemischen Risiken des Finanzsystems betrachtet, in seiner Handlungsfähigkeit und seinen konkreten Eingriffsrechten sowohl gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden als auch in Hinblick auf die mikroprudenzielle Aufsicht gestärkt werden.

## **Harmonisierung, Einheitlichkeit, Standards vor allem auf makroprudenzieller Ebene**

Es sollen gleiche Regeln und Standards der Finanzaufsicht für alle Marktteilnehmer unabhängig von ihrem Sitz gelten und jede Art von Diskriminierung und Verzerrung des Wettbewerbs seitens der Aufsichtsbehörden vermieden werden. Wichtig wären daher die Einheitlichkeit des Regelwerks und die Rechtssicherheit in der Durchsetzung.

De facto besteht eine solche Einheitlichkeit in der Anwendung und Durchsetzung des Regelwerkes bisher in der EU nicht. Dies ist einerseits dem Unterschied Euro- und Nicht-Euroländer geschuldet und der damit einhergehenden Teilung der Verantwortlichkeiten in der Aufsicht zwischen nationalen Behörden und dem allein für die Eurozone zuständigen Einheitlichen Bankenaufsichts- bzw. -abwicklungsmechanismus aus EZB und SRM geschuldet. Andererseits haben nationale Aufsichtsbehörden auch bei der Festlegung, welche ihrer nationalen Banken als sogenannte „anderweitig systemrelevante Bank (A-SRI)“ zu gelten hat und bei der Festsetzung der Höhe des Kapitalzuschlags deutlichen Gestaltungsspielraum. Trotz grundlegender europäischer Richtlinien seitens der EBA, welche Bank als A-SRI einzustufen ist, führt dies zu erheblichen nationalen Unterschieden in der Risikobeurteilung über die Systemrelevanz von Banken. Ähnlich heterogen sieht es bei den beiden, ebenfalls makroprudenziellen Kapitalzuschlägen für Banken, dem antizyklischen Kapitalpuffer und dem Kapitalpuffer für systemische Risiken aus. Auch diese sind von nationalen Aufsichtsinstanzen selbst festzulegen.<sup>1</sup>

Diese signifikanten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Beurteilung von Systemrisiken sind sachlich nicht zu rechtfertigen und widersprechen der Idee der Einheitlichkeit eines europäischen Kapitalmarktes. Eine Reform sollte hier durch die Stärkung der Kompetenzen des ESRBs und der Vorgabe einheitlicher europäischer Maßstäbe zur Risikobeurteilung die nationalen Gestaltungsspielräume einschränken und zugleich die Kohärenz und Konvergenz fördern.

## **Prinzip der Subsidiarität – besser europäisch!**

In der Bankenregulierung besteht unverändert das Problem der engen Verbindung zwischen Staatsfinanzierung und Bankenfinanzierung. Der Staat rettet die Banken mit Steuergeldern und die Banken finanzieren über den Kauf von Staatsanleihen, für welche sie kein Eigenkapital hinterlegen müssen, die Rettungskosten. Wie das Beispiel Irland gezeigt hat, kann systemisches Risiko, vor allem eines Eurolandes, nicht auf mitgliedstaatlicher Ebene bewältigt werden. Solange diese unheilvolle Verbindung zwischen Staaten und nationalen Banken nicht vollends gekappt ist, sollten systemische Risiken grundsätzlich auf der europäischen Ebene erfasst und geregelt werden.

---

1 Siehe zu den Unterschieden: ESRB: [https://www.esrb.europa.eu/national\\_policy/html/index.en.html](https://www.esrb.europa.eu/national_policy/html/index.en.html)

## **Proportionalität – ja, bei der Meldepflicht**

Kleinere, nicht-systemrelevante Banken haben in der Regel kein Problem mit der Erfüllung der Eigenkapitalvorschriften, sondern eher mit den umfangreichen Offenlegungs- und Meldepflichten. Hier sollten Reformen in der Bankenaufsicht dazu führen, dass für kleinere Banken, die nachweislich in bestimmten Risikofeldern nicht aktiv sind, von der Meldepflicht in diesen Feldern befreit werden. Dies ist im Übrigen bereits jetzt der Fall. Die typische Sparkasse meldet bereits meist weniger als die Hälfte der Datenpunkte. Zu prüfen wäre, ob weitere Ausnahmen möglich sind.

Vor allem ist es aber an der Zeit, die Effizienz des Meldesystems auf den Prüfstand zu stellen: Zum Einen muss dringend geprüft werden, inwieweit die Datenschnittstellen der Banken zu den Aufsichtsbehörden vereinheitlicht und automatisiert und die Datenabfragen der verschiedenen Behörden, von Bafin über EBA zu EZB und Eurostat, standardisiert und einheitlich getaktet werden können. Zum Anderen ist es an der Zeit, die Unternehmen selbst in die Pflicht zu nehmen, die die zweifellos vorhandenen Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten im Meldewesen auch gerne zum Anlass nehmen, um von den Unzulänglichkeiten ihrer internen Systeme und Prozesse abzulenken.

## **Komplexität reduzieren**

Eine Berücksichtigung nationaler Besonderheiten und auch der Heterogenität und Vielfalt der europäischen Bankenlandschaft bei der Gestaltung der Aufsichtsfunktion, der Entscheidung national oder europäisch, hat sicherlich seine Vorteile, geht aber immer zu Lasten der Transparenz und erhöht die Komplexität. Die angestrebte Reform der Aufsichtsbehörden sollte dazu beitragen, die hohe Komplexität sowohl in der Finanzgesetzgebung, in den Ausführungsvorschriften (Level 2) und in den Prozessen der Aufsichtsbehörden deutlich zu verringern. Dies würde die Transparenz und die Nutzerfreundlichkeit des Aufsichtssystems erhöhen und eine verbesserte demokratische Kontrolle der Aufsichtsbehörden ermöglichen.

## **Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht etablieren**

Die Finanzmarktaufsicht ist kein Selbstzweck, sondern erfüllt als staatliche Institution den gesellschaftlichen Auftrag mit der Durchsetzung des rechtlichen Ordnungsrahmens einen stabilen und fairen Finanzmarkt zum Vorteil und zum Schutz seiner finalen Nutzer in der Realwirtschaft (Verbraucher, Kleinanleger, kleinere und mittlere Unternehmen etc.) zu gewährleisten. Der Schutz des Verbrauchers bzw. des finalen Nutzers von Finanzdienstleistungen ist als zentrale Zielsetzung der Finanzaufsicht gesetzlich zu verankern, organisatorisch zu institutionalisieren und in der Durchführung von Aufsichtsprozessen tagtäglich zu leben. Hier geht es um einen grundsätzlichen Perspektivwechsel. Verbraucherschutz ist in der Aufsichtsfunktion nicht als notwendiges



**Finance Watch**

Making finance serve society

Beiwerk zu betrachten, sondern als zentrale Aufgabe zu begreifen. Dies dokumentiert sich auch häufig in der Zusammensetzung von Stakeholder- und Expertengruppen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen mit Sachkenntnis im Finanzwesen und im Verbraucherschutz bisher nicht ausreichend repräsentiert sind.

### **Institutionelle Trennung der ESAs nach Sektoren noch sinnvoll?**

Im Rahmen der Brexit-Problematik wird derzeit in der Politik über die Wahl eines neuen Standortes für die EBA oder gar die Verschmelzung mit der EIOPA diskutiert. Grundsätzlich ist die Entscheidung über die Wahl des Standortes der EBA unabhängig von der Entscheidung der Fusion von zwei oder allen drei ESAs zu treffen.

Bei der Fusion steht vor allem die Frage der möglichen Synergieeffekte, die sich durch eine mögliche Zusammenlegung erzielen lassen, im Vordergrund. Oder anders gefragt, ist die institutionelle Trennung der europäischen Finanzaufsicht nach Banken, Versicherungen und Kapitalmarkt noch sinnvoll?

Viele der großen Player am Finanzmarkt betreiben sowohl das Versicherungs- als auch das Bankgeschäft und haben zudem eine enge Verbindung über Fondsgesellschaften zum Kapitalmarkt. Hier könnte eine starke europäische Finanzaufsichtsbehörde, die die Experten aus der Banken-, Versicherungs-, und Kapitalmarktaufsicht in Teams unter einem Dach vereint, ein kohärentes Bild vom Gesamtrisiko eines solchen Multiplayers generieren und damit eine effizientere Finanzaufsicht durchführen. Zudem führt der digitale Wandel zu neuen Geschäftsmodellen (FinTechs), die einzelne Elemente aus dem Versicherungs-, Bank- und Kapitalmarktgeschäft in neuen Organisationsmodellen bündeln. Hier passt die jetzige funktionale Trennung der europäischen Finanzaufsicht in Bank, Versicherung und Kapitalmarkt überhaupt nicht mehr und führt letztendlich zu erheblichen Koordinationsproblemen zwischen den ESAs und zur Mehrarbeit.

### **Makroprudenzielle Aufsicht stärken**

Obwohl die Bedeutung der makroprudenziellen Aufsicht nach der letzten Finanzkrise klar erkannt wurde, so hat man doch versäumt, diese auf europäischer Ebene ausreichend zu institutionalisieren und mit ausreichender Durchschlagskraft und Eingriffsrechten auszustatten. Die makroprudenzielle Aufsicht muss von ihren Kompetenzen auf Augenhöhe mit der mikroprudenziellen Aufsicht agieren. Dementsprechend müsste der ESRB sowohl institutionell als auch hinsichtlich seiner Kompetenzen gestärkt und handlungsfähig gemacht werden. Angesichts der steigenden Umweltrisiken aus dem Klimawandel und der Umweltverschmutzung sollte die makroprudenzielle Aufsicht ihren Wirkungsrahmen auch im Hinblick auf solche Risiken ausweiten. Die Aufgabe der Stabilisierung des Finanzmarktes kann man nicht unabhängig von den steigenden Umweltrisiken betrachten.

## **Funktionale Trennung – „twin peaks“-Modell**

Gleichzeitig ist zu überlegen, wie eine stärkere Berücksichtigung der Interessen von Verbrauchern, Sparern und Privatanlegern institutionell verankert werden kann. Daher sollte längerfristig ein „twin peaks“-Modell ins Auge gefasst werden, das die prudenzielle Aufsicht von der Geschäftsaufsicht trennt und jeweils in einer Behörde bündelt. Aktuell stehen dem zwei Hindernisse entgegen:

- zum Einen ist eine Zusammenfassung der Aufsicht auf europäischer Ebene derzeit nur in einem Sektor, dem Bankenbereich, erfolgt, nämlich durch die Bankenunion. Diese ist allerdings auf die Eurozone beschränkt, weshalb zumindest mittelfristig die EBA – in welcher Form auch immer – als Forum für die Koordination von Euro- und Nichteuroländern erhalten bleiben muss;
- zum Anderen schließen die EU-Verträge (Art. 127/6 AEUV) die EZB derzeit ausdrücklich von der Regulierung des Versicherungsbereiches aus.

## **Kurz- und langfristige Handlungsoptionen**

Daher sollte die Neugestaltung der Aufsichtsstruktur nicht notwendigerweise mit der Übersiedlung der EBA zeitlich gekoppelt werden. Für eine Übersiedlung nach Frankfurt sprechen allerdings einige gute sachliche Gründe, vor allem die Nähe zum SSM sowie dem ESRB. Eine Zusammenlegung von EBA und EIOPA wäre sowohl aus Effizienzgründen wie auch sachlich zu rechtfertigen, vor allem wenn die prudenziellen Kompetenzen von EIOPA durch Solvency II künftig gestärkt werden. Dagegen erscheint eine Einbeziehung von ESMA vorerst weniger sinnvoll.

Langfristig sollte ein „twin peaks“-Modell das Ziel sein, in dem die Geschäftsaufsicht und prudenzielle Aufsicht für große, international tätige Unternehmen auf europäischer Ebene von jeweils einer selbständigen europäischen Behörde wahrgenommen wird. Kleinere Institute blieben unter der Aufsicht der nationalen Behörden. Es gibt gute Gründe zu überlegen, ob die prudenzielle Aufsicht dann bei der EZB verbleiben oder in eine neue Europäische Finanzaufsichtsbehörde ausgegliedert werden sollte, deren Nukleus der heutige SSM sowie ein reformiertes und erstarktes ESRB sein könnten. Dazu wäre allerdings mehr nötig als eine „einfache“ Revision des Art. 127/6 AEUV. Für die künftige Geschäftsaufsicht könnte dagegen die heutige ESMA als Plattform dienen.