



EUROPÄISCHES SYSTEM DER FINANZAUF SICHT (ESFS)

Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) ist ein mehrstufiges System aus Behörden für die Finanzaufsicht auf Mikro- und Makroebene, das sich aus dem [Europäischen Ausschuss für Systemrisiken](#), den drei europäischen Aufsichtsbehörden und den nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt. Das ESFS soll für eine konsistente und kohärente Finanzaufsicht in der EU sorgen. Durch die Einführung der Bankenunion und den voraussichtlichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ist dieses Aufsichtssystem Änderungen unterworfen.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 114 und Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

HINTERGRUND UND ZIELE

Im Anschluss an die Empfehlungen [des Berichts](#) der de-Larosière-Expertengruppe über die Stärkung der europäischen Aufsichtsregelungen wurde 2010 das ESFS eingeführt, das am 1. Januar 2011 seine Arbeit aufnahm. Das ESFS besteht aus dem [Europäischen Ausschuss für Systemrisiken](#) (ESRB), den drei europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) – nämlich der [Europäischen Bankenaufsichtsbehörde](#) (EBA), der [Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde](#) (ESMA) und der [Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung](#) (EIOPA) – sowie den nationalen Aufsichtsbehörden.

Das ESFS soll in erster Linie dafür sorgen, dass die Vorschriften für den Finanzmarkt in sämtlichen Mitgliedstaaten in geeigneter Form angewendet werden, damit der Finanzmarkt stabil bleibt, Vertrauen gebildet und der Verbraucher geschützt wird. Zu den Zielen des ESFS gehören außerdem die Entwicklung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarkts.

Das ESFS ist ein System für die Finanzaufsicht auf Mikro- und Makroebene. Die Aufsicht auf Mikroebene dient hauptsächlich dazu, die einzelnen Finanzinstitute zu überwachen und Notlagen bei ihnen zu verhindern und dadurch die Verbraucher zu schützen. Die Aufsicht auf Makroebene befasst sich dagegen mit der Anfälligkeit des Finanzsystems als Ganzes für allgemeine Risiken und zielt darauf ab, eine Schieflage des Finanzsystems zu verhindern, damit die gesamte Wirtschaft vor größeren realen Produktionseinbußen geschützt wird. Im Rahmen des ESFS ist der ESRB für die makroprudenzielle Aufsicht des Finanzsystems der EU zuständig,



während die Finanzaufsicht auf Mikroebene der EBA, der ESMA und der EIOPA obliegt, die in einem gemischten Ausschuss zusammenarbeiten.

Mit der Errichtung der Bankenunion 2012 änderte sich auch der Aufsichtsrahmen der EU, der durch neue Elemente ergänzt wurde, nämlich ein einheitliches Regelwerk für die Aufsicht, einen [einheitlichen Aufsichtsmechanismus](#) (SSM), der 2014 die Arbeit aufnahm, einen [einheitlichen Abwicklungsmechanismus](#) (SRM), der 2016 eingeführt wurde, und das europäische Einlagenversicherungssystem (EDIS). Die Verhandlungen über das EDIS sind noch im Gange.

RAHMEN

A. Finanzaufsicht auf Mikroebene

In der EU besteht die Finanzaufsicht auf Mikroebene aus einem mehrstufigen System aus Behörden, die für verschiedene Branchen (Bank- und Versicherungswesen, Wertpapiermärkte) und auf verschiedenen Aufsichts- und Regulierungsebenen (EU bzw. national) zuständig sind.

1. Die europäischen Aufsichtsbehörden (ESA)

Die europäischen Aufsichtsbehörden sind für die mikroprudenzielle Aufsicht auf der Ebene der EU zuständig. Die EBA, die EIOPA und die ESMA sind EU-Agenturen mit eigenen Rechtspersönlichkeiten, die von ihren jeweiligen Vorsitzenden vertreten werden. Sie sind unabhängig und handeln ausschließlich im Interesse der EU als Gesamtheit. Im September 2017 brachte die Kommission das aus drei Legislativvorschlägen bestehende Paket zur Überprüfung der ESA auf den Weg, mit dem die Befugnisse, die Governance-Strukturen und Finanzmittel der ESA gestärkt werden sollen.

In den Gründungsverordnungen der europäischen Aufsichtsbehörden wird der Beitrag zur Stabilität und Effektivität des Finanzsystems als deren Hauptziel definiert. In diesem Sinne tragen die Behörden dazu bei, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts – insbesondere mittels einer soliden, wirksamen und kohärenten Regulierung und Überwachung – zu verbessern, die Integrität, Transparenz, Effizienz und das ordnungsgemäße Funktionieren der Finanzmärkte zu gewährleisten, die internationale Koordinierung der Aufsicht zu verbessern, Aufsichtsarbitrage zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu fördern, eine angemessene Regulierung und Beaufsichtigung der Übernahme von Risiken zu gewährleisten und den Verbraucherschutz zu verbessern.

Die europäischen Aufsichtsbehörden leisten einen Beitrag zur Ausarbeitung eines einheitlichen Regelwerks, indem sie technische Regulierungsstandards und technische Durchführungsstandards entwickeln, die von der Kommission (als delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte) erlassen werden. Sie geben Leitlinien heraus, sprechen Empfehlungen aus und haben bestimmte Befugnisse, etwa wenn nationale Aufsichtsbehörden gegen das Unionsrecht verstoßen sowie in Notfällen und bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den zuständigen nationalen Behörden.



Die drei europäischen Aufsichtsbehörden sind gleich aufgebaut. Ihre Leitungsstruktur besteht aus einem Rat der Aufseher (dem wichtigsten Entscheidungsgremium, dem ein Vorsitzender, die Leiter der zuständigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und jeweils ein Vertreter der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB), des ESRB und der beiden anderen europäischen Aufsichtsbehörden angehören), einem Verwaltungsrat, einem Vorsitzenden und einem Exekutivdirektor.

a. Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

Rechtsgrundlage: Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) [in der zuletzt geänderten Fassung](#)

Die [EBA](#) hat derzeit ihren Sitz in London. Angesichts des voraussichtlichen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU verlagert die EBA ihre Tätigkeit jedoch schrittweise in Büros in Paris und wird ihre Tätigkeit ab Juni 2019 in ihren neuen Räumlichkeiten vollständig aufnehmen. Der Zuständigkeitsbereich der EBA umfasst Kreditinstitute, Finanzkonglomerate, Investmentfirmen, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute. Zudem obliegt ihr, in Zusammenarbeit mit dem ESRB EU-weite Stresstests im Bankwesen zu veranlassen und zu koordinieren. Der letzte Stresstest wurde [2018](#) durchgeführt, und der nächste wird [2020](#) stattfinden.

b. Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)

Rechtsgrundlage: Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) [in der zuletzt geänderten Fassung](#)

Die [EIOPA](#) hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Sie befasst sich in erster Linie mit Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, Versicherungsvermittlern, Finanzkonglomeraten und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung. Sie trägt – vor allem mit den [Solvabilität-II-](#) und [EbAV-Regelungen](#) – zu dem einheitlichen Regelwerk für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung bei. Die EIOPA veranlasst und koordiniert Stresstests zur Bewertung der Widerstandsfähigkeit im Versicherungswesen. Der letzte Stresstest im Versicherungswesen wurde [2018](#) abgeschlossen, während der letzte Stresstest im Bereich der betrieblichen Altersversorgung im April [2019](#) durchgeführt wurde. Der Stresstestbericht soll im Dezember 2019 veröffentlicht werden.

c. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)

Rechtsgrundlage: Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) [in der zuletzt geänderten Fassung](#)

Die [ESMA](#) hat ihren Sitz in Paris. Ihr Zuständigkeitsbereich sind die Wertpapiermärkte und die daran beteiligten Akteure (Börsen, Händler, Fonds usw.). In der EU ist sie allein für die Registrierung, Überwachung und Sanktionierung von Ratingagenturen und Transaktionsregistern zuständig. Außerdem ist sie mit der Anerkennung von zentralen Gegenparteien und Transaktionsregistern in Drittländern (z. B. Nicht-EU-



Staaten) sowie mit der Zertifizierung von Ratingagenturen aus Drittstaaten und der Übernahme von deren Ratings befasst.

Die ESMA führte [2017](#) ihren zweiten Stresstest für zentrale Gegenparteien durch und nahm im April [2019](#) einen dritten Stresstest vor.

2. Gemeinsame Gremien

a. Gemischter Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden

Der Gemischte Ausschuss ist für die allgemeine und sektorübergreifende Koordinierung zuständig und soll somit eine kohärente Aufsicht sicherstellen. Wie in den ESA-Verordnungen festgelegt, gehören hierzu folgende Bereiche: Finanzkonglomerate, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, mikroprudenzielle Analysen sektorübergreifender Entwicklungen, Risiken und Schwachstellen in Bezug auf Finanzstabilität, Anlageprodukte für Kleinanleger, Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Informationsaustausch zwischen dem ESRB und den europäischen Aufsichtsbehörden sowie der Ausbau der Beziehungen zwischen diesen Stellen. Der Gemischte Ausschuss ist zudem für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Behörden des ESFS zuständig.

Der Gemischte Ausschuss besteht aus den Vorsitzenden der europäischen Aufsichtsbehörden (und gegebenenfalls den Vorsitzenden von Unterausschüssen) und wird turnusmäßig jeweils zwölf Monate lang von einem der Vorsitzenden der europäischen Aufsichtsbehörden geleitet. Der Vorsitzende des Gemischten Ausschusses ist ein stellvertretender Vorsitzender des ESRB. Der Gemischte Ausschuss tritt mindestens einmal alle zwei Monate zusammen. Das Sekretariat setzt sich aus Mitarbeitern der europäischen Aufsichtsbehörden zusammen.

b. Beschwerdeausschuss

Der Beschwerdeausschuss ist von den drei europäischen Aufsichtsbehörden unabhängig und für Beschwerden von Parteien zuständig, die von den Beschlüssen dieser Aufsichtsbehörden betroffen sind.

Er besteht aus sechs Mitgliedern und sechs stellvertretenden Mitgliedern, die von den europäischen Aufsichtsbehörden für jeweils fünf Jahre aus einer von der Kommission vorgeschlagenen Liste ausgewählt werden.

Die Beschlüsse des Beschwerdeausschusses können vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angefochten werden.

3. Zuständige nationale Aufsichtsbehörden

Jeder Mitgliedstaat benennt seine eigenen zuständigen Behörden, die zum ESFS gehören und in den europäischen Aufsichtsbehörden vertreten sind.

B. Finanzaufsicht auf Makroebene

Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)

Rechtsgrundlage: [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

Die makroprudenzielle Aufsicht wird auf der Ebene der EU vom ESRB wahrgenommen. Sein Ziel ist es, vor dem Hintergrund der makroökonomischen Entwicklungen systemische Risiken für die Finanzstabilität abzuwenden und einzudämmen. Nach den Gründungsverordnungen ist der ESRB mit verschiedenen Aufgaben betraut und verfügt über die entsprechenden Instrumente, darunter die Erhebung und Auswertung sachdienlicher Informationen, die Ermittlung und Einordnung von Systemrisiken nach Priorität, die Herausgabe von Risikowarnungen und die Erteilung von Empfehlungen sowie die Überwachung der Maßnahmen, mit denen diese Empfehlungen umgesetzt werden, die Übermittlung einer Bewertung an den Rat, wenn der ESRB feststellt, dass eine Krisensituation eintreten kann, die Zusammenarbeit mit anderen Teilnehmern am ESFS, die Abstimmung seiner Tätigkeiten mit denen internationaler Finanzorganisationen, insbesondere des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des Rats für Finanzstabilität (FSB), und weitere, in anderen Rechtsvorschriften der EU vorgesehene Aufgaben.

Der ESRB besteht aus einem Verwaltungsrat, einem Lenkungsausschuss, zwei Beratungsgremien (einem Beratenden Wissenschaftlichen Ausschuss und einem Beratenden Fachausschuss) und einem Sekretariat.

Die EZB unterstützt den ESRB analytisch, statistisch, administrativ und logistisch. Der Präsident der EZB ist auch der Vorsitzende des ESRB. 2014 veröffentlichte die Kommission einen [Bericht](#) über die Aufgaben und die Organisation des ESRB.

C. Kooperation auf verschiedenen Ebenen

Die am ESFS beteiligten Einrichtungen arbeiten auch auf internationaler Ebene mit verschiedenen Institutionen zusammen.

AUSBAU DES AUFSICHTSRAHMENS

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die einfache Koordinierung der Finanzaufsicht im Rahmen des ESFS nicht ausreichte, um die Zersplitterung des europäischen Finanzmarkts zu verhindern. Um diesem Problem abzuweichen, wurde die [Bankenunion](#) der EU errichtet. Als eine der tragenden Säulen der Bankenunion ist der [einheitliche Aufsichtsmechanismus](#) (SSM) ein besonders wichtiges Element des Aufsichtsrahmens. Er soll eine konsistente und kohärente Beaufsichtigung der Kreditinstitute sicherstellen, um eine Regulierungsarbitrage und eine Fragmentierung der Märkte für Finanzdienstleistungen in der EU zu verhindern. Am SSM nehmen alle Mitgliedstaaten des Euroraums sowie die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten teil, die sich für eine Teilnahme entschieden haben. Der SSM setzt sich aus der EZB und den zuständigen nationalen Behörden zusammen, die zusammenarbeiten und Informationen austauschen. Die EZB ist für die effektive und kohärente Funktionsweise des Mechanismus verantwortlich. Im November 2014 wurden der EZB in der [SSM-Verordnung](#) bestimmte Aufgaben übertragen. Dazu zählen die Zulassung von Kreditinstituten, die Sicherstellung der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen und sonstigen regulatorischen Vorschriften und die Durchführung aufsichtlicher Überprüfungen. Die EZB ist für die direkte Aufsicht über „bedeutende“



Banken zuständig, während „weniger bedeutende“ Institute von den nationalen Behörden beaufsichtigt werden. Neben diesen Aufgaben auf Mikroebene nimmt die EZB auch Aufsichtsbefugnisse auf Makroebene wahr und kann auf entsprechende Instrumente zurückgreifen, zum Beispiel in Bezug auf Kapitalpuffer. Zu diesem Zweck wurde mit der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums die Leitungsstruktur der EZB angepasst. Um eine kohärente Aufsicht zu gewährleisten, arbeitet die EZB eng mit den anderen am ESFS beteiligten Behörden zusammen, insbesondere mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament hat als eines der beiden rechtsetzenden Organe maßgeblich zur Ausarbeitung der Rechtsakte zur Gründung des ESFS beigetragen und spielt auch bei den Verhandlungen über die Rechtsvorschriften im Rahmen der einzelnen Säulen der Bankenunion eine wichtige Rolle. Es ist auch an den delegierten Rechtsakten (einschließlich technischer Regulierungsstandards) und Durchführungsrechtsakten (einschließlich technischer Durchführungsstandards) beteiligt, die von der Kommission erlassen werden. Das Parlament hat ein umfassendes Auskunftsrecht und erhält zum Beispiel die jährlichen und mehrjährigen Arbeitsprogramme sowie die Jahresberichte der europäischen Aufsichtsbehörden. Die Vorsitzenden der europäischen Aufsichtsbehörden und die Exekutivdirektoren müssen vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Darüber hinaus kann es Stellungnahmen von den europäischen Aufsichtsbehörden anfordern. Auch entscheidet es jedes Jahr, ob der jeweiligen Behörde die Entlastung für die Ausführung ihres Haushaltsplans erteilt wird. Das Parlament und die EZB haben ferner eine interinstitutionelle Vereinbarung^[1] geschlossen, um in Bezug auf die Aufgaben, die der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragen wurden, die [Rechenschaftspflicht](#) und die Kontrolle sicherzustellen. Außerdem [präsentiert](#) der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums dem Parlament den Jahresbericht der EZB über die Aufsichtstätigkeit, erläutert, wie die EZB ihre Aufsichtsbefugnisse wahrnimmt, und beantwortet Fragen der Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (ECON).

[Dražen Rakić / Denitza Dessimirova](#)
05/2019

[1]2013/694/EU.

