



EUROPÄISCHES FINANZAUF SICHTSSYSTEM (ESFS)

Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) ist ein mehrstufiges System aus Behörden für die Finanzaufsicht auf Mikro- und Makroebene, das für eine konsistente und kohärente Finanzaufsicht in der EU sorgen soll. Es umfasst den [Europäischen Ausschuss für Systemrisiken](#) (ESRB), die drei Europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA und EIOPA) und die nationalen Aufsichtsbehörden. Das ESFS hat sich beständig weiterentwickelt, um dem sich wandelnden Kontext, in dem es tätig ist, Rechnung zu tragen, insbesondere der Einführung der Bankenunion, dem Ziel der Entwicklung einer Kapitalmarktunion und dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU.

RECHTSGRUNDLAGEN

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

HINTERGRUND UND ZIELE

Der Finanzsektor unterliegt einem strengen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen, mit dem die Finanzstabilität gefördert und die Finanzdienstleistungsnutzer geschützt werden sollen. In den EU-Verordnungen sind die Vorschriften und Normen festgelegt, die Finanzinstitute einhalten müssen. Aufsicht ist ein Kontrollverfahren, mit dem dafür gesorgt werden soll, dass Finanzinstitute diese Vorschriften und Normen ordnungsgemäß anwenden. Während der globalen Finanzkrise ist unter anderem deutlich geworden, dass die europäische Regulierungs- und Aufsichtsarchitektur verbessert und gestärkt werden muss. Infolgedessen führte die EU eine Reihe von Reformen durch, um die Art und Weise, wie der Finanzsektor der EU reguliert und beaufsichtigt wird, zu überarbeiten. 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) –, dem [Gemeinsamen Ausschuss der ESA](#) sowie den nationalen Aufsichtsbehörden.

Das ESFS soll in erster Linie dafür sorgen, dass die Vorschriften für den Finanzsektor in sämtlichen Mitgliedstaaten angemessen umgesetzt werden, damit die Finanzstabilität



erhalten bleibt, Vertrauen gebildet wird und Verbraucher geschützt werden. Zu den Zielen des ESFS gehören außerdem die Entwicklung einer gemeinsamen Aufsichtskultur und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarkts.

Das ESFS ist ein System, das die Finanzaufsicht auf Mikro- und Makroebene kombiniert. Die Aufsicht auf Mikroebene dient hauptsächlich dazu, die einzelnen Finanzinstitute zu überwachen und Notlagen bei ihnen zu verhindern und so die Kunden dieser Institute zu schützen. Durch die Verhinderung von Ausfällen einzelner Finanzinstitute soll auch das Risiko einer Ansteckung und die Auswirkungen auf andere Institute verhindert oder zumindest gemindert werden. 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.

Während der globalen Finanzkrise ist deutlich geworden, dass die Aufsichtsarchitektur der EU vor der Krise zu stark auf die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute und zu wenig auf die makroprudenziellen Aspekte ausgerichtet war. Daher wurde ein spezielles Gremium – der ESRB – eingerichtet, dem die Zuständigkeit für die Aufsicht über das Finanzsystem der EU auf Makroebene und für die Prävention und Eindämmung von Systemrisiken übertragen wurde. Die Aufsicht auf Mikroebene wird von der EBA, der ESMA und der EIOPA in jeder der einschlägigen Finanzdienstleistungsbranchen – Banken, Kapitalmärkte und Versicherungen – durchgeführt. Bei branchenübergreifenden und horizontalen Fragen arbeiten die drei für die Aufsicht auf Mikroebene zuständigen Behörden im Gemeinsamen Ausschuss zusammen.

Mit der Errichtung der Bankenunion^[1] im Jahr 2012 wurde dem Regulierungs- und Aufsichtsrahmen der EU eine neue Dynamik verliehen. Es wurden neue Elemente und Akteure hinzugefügt, wie ein einheitliches Regelwerk, der [einheitliche Aufsichtsmechanismus](#) (SSM), der 2014 die Arbeit aufnahm, und der [einheitliche Abwicklungsmechanismus](#) (SRM), der 2016 seine Tätigkeit aufnahm. Eine Überprüfung des ESFS-Rahmens wurde 2019 mit einer Änderung der Gründungsverordnungen der ESA und des ESRB abgeschlossen. Mit den Änderungen sollen die Befugnisse, die Governance-Strukturen und die Finanzmittel der ESA gestärkt und die Fähigkeit des ESRB zur Überwachung des Finanzsystems und zur Erkennung von Risiken für die Finanzstabilität verbessert werden.

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]Weitere Einzelheiten zur Bankenunion sind weiter unten und in der [Kurzdarstellung](#) zu diesem Thema zu finden.



1. Die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA)

Die Europäischen Aufsichtsbehörden sind für die mikroprudenzielle Aufsicht auf Ebene der EU zuständig. Die EBA, die ESMA und die EIOPA sind EU-Agenturen mit eigenen Rechtspersönlichkeiten und werden von ihren jeweiligen Vorsitzenden vertreten. Die Europäischen Aufsichtsbehörden müssen unabhängig und ausschließlich im Interesse der EU als Gesamtheit handeln. Sie sind dem Parlament und dem Rat gegenüber für ihr Handeln rechenschaftspflichtig.

Das vorrangige Ziel der Europäischen Aufsichtsbehörden besteht – wie in ihren jeweiligen Verordnungen festgelegt – darin, das Allgemeininteresse zu schützen, indem sie dazu beitragen, die Stabilität und Wirksamkeit des Finanzsystems zu unterstützen. Insbesondere spielen die Europäischen Aufsichtsbehörden eine Rolle bei:

- der Erleichterung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, insbesondere mittels einer soliden, wirksamen und kohärenten Regulierung und Aufsicht;
- der Sicherstellung der Integrität, Transparenz, Effizienz und des ordnungsgemäßen Funktionierens der Finanzmärkte;
- der Verbesserung der internationalen Koordinierung der Aufsicht;
- der Verhinderung von Aufsichtsarbitrage und der Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen;
- der Sicherstellung einer angemessenen Regulierung und Beaufsichtigung der Übernahme von Risiken;
- der Verbesserung des Verbraucherschutzes, und
- einer stärkeren Vereinheitlichung der Aufsicht im gesamten Binnenmarkt.

Die Europäischen Aufsichtsbehörden leisten einen Beitrag zur Ausarbeitung eines einheitlichen Regelwerks, indem sie technische Regulierungsstandards und technische Durchführungsstandards entwickeln, die von der Kommission (in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten) erlassen werden. Um die aufsichtliche Konvergenz zu verbessern, geben sie 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.

In ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich hat jede Europäische Aufsichtsbehörde in Absprache mit dem ESRB die Aufgabe, Kriterien für die Ermittlung und Quantifizierung von Systemrisiken auszuarbeiten und ein geeignetes Verfahren zur Durchführung von Stresstests für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Institute zu entwickeln. Die Europäischen Aufsichtsbehörden veranlassen und koordinieren ferner die Durchführung EU-weiter Stresstests, um die Widerstandsfähigkeit von Finanzmarktteilnehmern zu bewerten. Finanzmarktteilnehmer, die ein Systemrisiko darstellen können, müssen dann Gegenstand einer verstärkten Aufsicht sein.



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 durch nachfolgende Rechtsakte geänderten Fassung](#)

Aufgrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU verlegte die [EBA](#) ihren Sitz, der ursprünglich in London war, im Juni 2019 nach Paris. Der Zuständigkeitsbereich der EBA umfasst Kreditinstitute, Finanzkonglomerate, Investmentfirmen, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute. Mit der Überprüfung im Jahr 2019 wurde die EBA auch damit beauftragt, zu verhindern, dass das Finanzsystem für die Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung genutzt wird.

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 durch nachfolgende Rechtsakte 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.

c. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)

Rechtsgrundlage: Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) [in der durch nachfolgende Rechtsakte 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 hat die ESMA direkte Kontrolle über und ist allein zuständig für die Registrierung, Beaufsichtigung und Sanktionierung von Ratingagenturen und Transaktionsregistern. Außerdem ist sie mit der Anerkennung von zentralen Gegenparteien und Transaktionsregistern in Drittländern (d. h. Nicht-EU-Staaten) sowie mit der Zertifizierung von Ratingagenturen aus Drittstaaten und der Übernahme von deren Ratings betraut.



2. Gemeinsame Gremien

a. Gemeinsamer Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden

Der Gemeinsame Ausschuss ist für die allgemeine und bereichsübergreifende 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 bereichsübergreifender Entwicklungen, Risiken und Schwachstellen in Bezug auf die Finanzstabilität, Anlageprodukte für Kleinanleger und Finanzdienstleistungen für Privatkunden, Fragen des Verbraucher- und Anlegerschutzes, Cybersicherheit und der Informationsaustausch zwischen dem ESRB und den Europäischen Aufsichtsbehörden. Der Gemeinsame Ausschuss ist für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Europäischen Aufsichtsbehörden über bereichsübergreifende Fragen zuständig.

Der Gemeinsame Ausschuss besteht aus den Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden (und gegebenenfalls den Vorsitzenden von Unterausschüssen) und wird im turnusmäßigen Wechsel jeweils zwölf Monate lang von einem der Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden geleitet. Der Vorsitzende des Gemeinsamen Ausschusses ist ein stellvertretender Vorsitzender des ESRB. Der Gemeinsame Ausschuss tritt mindestens einmal alle zwei Monate 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)

Rechtsgrundlagen: Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, [in der geänderten Fassung](#), 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 auf EU-Ebene wird 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 könnte, 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 (dem Beratenden Wissenschaftlichen Ausschuss und dem 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.

C. Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen

Die Finanzmärkte sind komplex, vernetzt und zunehmend globalisiert. Die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden, die für die verschiedenen Einrichtungen und Branchen sowohl innerhalb der EU als auch weltweit zuständig sind, ist daher von zentraler Bedeutung. Die Gründungsverordnungen des ESFS sehen eine Reihe von Instrumenten und Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Aufsichtsbehörden auf EU-Ebene vor. In diesem Zusammenhang spielen die ESA eine wichtige Rolle bei der Koordinierung. Die am ESFS beteiligten Einrichtungen stimmen sich auch mit verschiedenen internationalen Institutionen – unter anderem in Aufsichtsgremien wie der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), dem Rat für Finanzstabilität (FSB) und der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter (IAIS) – sowie mit Aufsichtsbehörden aus Drittländern ab.

Ausbau des Aufsichtsrahmens

Im Verlauf der Finanzkrise wurde deutlich, dass eine bloße Koordinierung der Finanzaufsicht mithilfe des ESFS nicht ausreichend war und dass eine tiefere Integration der Bankenaufsicht im Euro-Währungsgebiet erforderlich war. Folglich wurde im Jahr 2013 die [Bankenunion](#) der EU errichtet, die im November 2014 ihre Tätigkeit aufnahm. Als eine der tragenden Säulen der Bankenunion ist der einheitliche Aufsichtsmechanismus ([SSM](#)) ein besonders wichtiges Element des Aufsichtsrahmens.

Gemäß der [SSM-Verordnung](#) ist die EZB die Bankenaufsichtsbehörde für die größten Banken („bedeutendsten Kreditinstitute“) in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie für alle nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die sich für einen Beitritt entscheiden. Zu diesem Zweck wurde mit der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums die Leitungsstruktur der EZB angepasst. Zu den Aufgaben der EZB in dieser Funktion gehören die Zulassung von Kreditinstituten, die Sicherstellung der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen und sonstigen regulatorischen Anforderungen und die Durchführung aufsichtlicher Überprüfungen. Die nationalen



Bankenaufsichtsbehörden beaufsichtigen weiterhin die übrigen Banken. Zusätzlich zu diesen Aufgaben auf Mikroebene nimmt die EZB auch Aufsichtsbefugnisse auf Makroebene wahr und kann auf entsprechende Instrumente zurückgreifen. Um eine kohärente Aufsicht sicherzustellen, arbeitet die EZB eng mit den nationalen Bankenaufsichtsbehörden innerhalb des SSM und den anderen am ESFS beteiligten Behörden, insbesondere der EBA, zusammen.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament hat als eines der beiden rechtsetzenden Organe maßgeblich zur Ausarbeitung der Rechtsakte zur Gründung des ESFS beigetragen. Überdies hat es eine Kontrollfunktion in Bezug auf die Maßnahmen, die bei der Ausarbeitung des einheitlichen Regelwerks, d. h. der delegierten Rechtsakte (einschließlich der technischen Regulierungsstandards) und der Durchführungsrechtsakte (einschließlich der technischen Durchführungsstandards), ergriffen wurden. Die Vorsitzenden der Europäischen Aufsichtsbehörden und die Exekutivdirektoren müssen vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Das Parlament hat zudem ein umfassendes Recht auf Information und erhält zum Beispiel die jährlichen und mehrjährigen Arbeitsprogramme sowie die Jahresberichte der Europäischen Aufsichtsbehörden. 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 die [Interinstitutionelle Vereinbarung \(2013/694/EU\)](#) geschlossen, um in Bezug auf die Aufgaben, die der EZB im Rahmen des SSM übertragen wurden, die [Rechenschaftspflicht](#) und die Kontrolle sicherzustellen. Insbesondere entscheidet das Parlament durch eine Abstimmung im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) und im Plenum über die Zustimmung zu dem von der EZB vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums. Darüber hinaus nimmt der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums regelmäßig an [Anhörungen](#) und Aussprachen mit den Mitgliedern des Europäischen Parlaments teil, um den [Jahresbericht](#) der EZB über die Aufsichtstätigkeit vorzustellen und die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsbefugnisse zu erläutern, und beantwortet ferner Fragen der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Radostina Parenti
04/2020

