

Markus Ferber, MdEP, ist seit 1994 Abgeordneter des Europäischen Parlaments. Als erster stellvertretender Vorsitzender des Wirtschafts- und Währungsausschusses und Berichterstatter für die Finanzmarkttrichtlinie MiFID II hat er langjährige Erfahrung mit der Arbeit der EU-Finanzaufsichtsbehörden.



Reform der EU-Finanzaufsicht – Fokus auf das Mandat!

Die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008/2009 hat gezeigt, dass Finanzkrisen nicht an der Landesgrenze halt machen und dass es in einem integrierten europäischen Binnenmarkt neben einem einheitlichen Regelwerk auch ein einheitliches Aufsichtshandeln braucht. Als Reaktion auf die Erfahrungen der Finanzkrise hat der Europäische Gesetzgeber deswegen neben der Bankenunion auch drei neue europäische Aufsichtsbehörden (ESA) geschaffen, die das Aufsichtshandeln der nationalen Behörden koordinieren und für einen einheitlichen europäischen Ansatz in der Finanzaufsicht sorgen sollten.

Am 1.1.2011 haben mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA) sowie der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) drei neue Agenturen ihre Arbeit aufgenommen.

Nach mehr als sechs Jahren Erfahrung mit dem Wirken der ESA hat die Europäische Kommission mit ihren Vorschlägen vom 20.9.2017 eine umfassende Überarbeitung der drei ESA-Grundverordnungen auf den Weg gebracht.

Insbesondere der ESMA soll damit eine Reihe neuer direkter Aufsichtsbefugnisse, etwa bei der Bewilligung bestimmter Kategorien von Prospekten, bei der Zulassung und Aufsicht von bestimmten Investmentfonds, zentralen Gegenparteien und kritischen Benchmarks übertragen werden. Ein Punkt, der bei den Kommissionsvorschlägen zu kurz kommt, ist die mangelnde Mandatsstreue der drei Agenturen, die dringend verbessert werden muss. Das gilt sowohl im Aufsichtshandeln, besonders aber in der Ausarbeitung technischer Standards, die sich in den letzten Jahren als eines der zentralen Tätigkeitsfelder der EU-Agenturen herausgestellt hat.

Dabei haben wir ein um das andere Mal gesehen, wie die drei Aufsichtsagenturen versucht haben, bei der Ausarbeitung von technischen Implementierungsstandards eigene Vorstellungen und Ziele einzubringen und beizeiten den Willen des europäischen Gesetzgebers ins Gegenteil zu verkehren. So wurde beispielsweise das klare Bekenntnis des europäischen Gesetzgebers zum Nebeneinander von Provisions- und Honorarberatung in MiFID II im ersten Entwurf der ESMA beinahe zu einem de-facto-Provisionsverbot umgedeutet. Solche Mandatsverstöße der drei Agenturen sind leider kein Einzelfall. Ein einfacher Berufungsmechanismus durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im ESMA-Stakeholder-Board, wie ihn die Kommission vorschlägt, wird hier als Kontrollmechanismus allein nicht ausreichend sein. Stattdessen braucht es einen frühzeitigeren Dokumentenzugang seitens des Parlaments und stärker institutionalisierte Kontrollrechte. Nur so lässt sich am Ende sicherstellen, dass der Wille des europäischen Gesetzgebers tatsächlich auch in konkretes Aufsichtshandeln übersetzt wird.

Der ESA-Review darf keinesfalls als Startschuss zur Schaffung einer europäischen Superaufsichtsbehörde missverstanden werden.

Deswegen muss eines der Ziele der Revision der Grundverordnung darin bestehen, die Rechenschaftspflichten der drei Agenturen gegenüber dem Europäischen Parlament auszubauen. Ein Hebel, den das Europäische Parlament hat und auch zu nutzen bereit ist, ist das Budgetrecht. Auch künftig muss ein Teil des Budgets der ESA aus dem Unionshaushalt finanziert werden, um damit die bestehenden Haushaltskontroll- und Prüfrechte des Parlaments zu wahren. Dieser Idee trägt die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag Rechnung, schlägt aber gleichzeitig vor, dass mindestens 60% des Budgets der drei Agenturen von den direkt oder indirekt beaufsichtigten Marktteilnehmern getragen werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass das bisherige Finanzierungsmodell, das sich zu einem guten Teil aus den Beiträgen nationaler Aufsichtsbehörden gespeist hat, zuletzt an seine Grenzen gestoßen ist, ist das ein vernünftiger Ansatz. Ein neues Finanzierungsmodell für die ESA darf aber nicht dazu führen, dass sich die ESA nun immer neue Aufgaben ausdenken, nur weil plötzlich das notwendige Budget dafür zur Verfügung steht.

Ein Fokus auf die Kernaufgaben wird umso wichtiger, wenn die Befugnisse der ESA – insbesondere, wie oben ausgeführt, bei der ESMA – ausgeweitet werden. Hier muss klar sein, dass direkte Aufsichtsbefugnisse nur dann auf die europäische Ebene verlagert werden dürfen, wenn es eine klare europäische Dimension und einen klaren Mehrwert durch die europäische Aufsicht gibt. Der ESA-Review darf keinesfalls als Startschuss zur Schaffung einer europäischen Superaufsichtsbehörde missverstanden werden. Auch künftig muss die Hauptaufgabe der ESA darin bestehen, ein einheitliches Aufsichtshandeln im europäischen Binnenmarkt sicherzustellen. Direkte Aufsichtsbefugnisse hingegen sollten die Ausnahme bleiben.

Damit die drei Aufsichtsbehörden den gewünschten stärkeren Fokus auf ihr Mandat auch umsetzen können, muss dieses Mandat sehr klar umrissen sein. Die Sicherstellung von Finanzmarktstabilität und eines einheitlichen Aufsichtshandelns in Europa müssen die Ziele der ESA sein. Die Europäische Kommission weicht in ihrem Vorschlag von dieser vernünftigen Grundlinie ab und schlägt stattdessen vor, künftig auch Umweltthemen und Sozialstandards als aufsichtsrechtliche Kriterien heranzuziehen. So nobel diese Ziele im Einzelfall auch sein mögen, sie gehören nicht in das Mandat der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, denn sie lenken am Ende nur von der Kernaufgabe ab. Die Europäische Kommission darf die Reform der europäischen Finanzaufsicht keinesfalls zur Abarbeitung sachfremder Kapitel ihres Arbeitsprogramms missbrauchen. Denn damit würde sie der Finanzstabilität in der EU am Ende einen Bärendienst erweisen. Deswegen muss die Losung für den ESA-Review ganz klar lauten, dass der Fokus künftig stärker auf das Mandat gelegt werden muss.