

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss

## Wortprotokoll der 117. Sitzung

### **Finanzausschuss**

Berlin, den 31. Mai 2017, 16:00 Uhr  
Berlin, Paul-Löbe-Haus Sitzungssaal 2 800

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

## Öffentliche Anhörung

**Einziges Tagesordnungspunkt**

**Seite 12**

Europäisches System der Finanzaufsicht



## Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem „Europäischen System der Finanzaufsicht“

Mittwoch, 31. Mai 2017 (16.00 bis ca. 17.30 Uhr)

---

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)**

Dr. Lutz, Peter

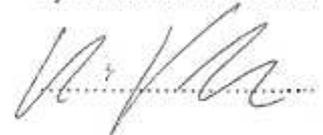
  
.....

**Bundesverband Investment und Asset Management e. V.**

Richter, Thomas

  
.....

Schulze, Kai

  
.....

**BEUC – Europäischer Verbraucherverband**

Aliyev, Farid

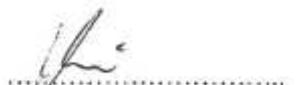
**Deutsche Bundesbank**

Walch, Karlheinz

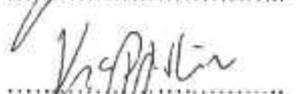
  
.....

**Die Deutsche Kreditwirtschaft**

Dr. Mielk, Holger (BVR)

  
.....

Dr. Kappstein, Hanna (DSGV)

  
.....

Dr. Bergmann, Henning (DSGV)

  
.....



Dr. Engelhardt, Florian (DSGV)

Dr. Christmann, Hagen (VÖB)

Lesemann, Max (VÖB)

Kleinhans, Max (VÖB)

Jütten, Herbert (BdB)

**EIOPA Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen  
und die betriebliche Altersversorgung**

Rosenbaum, Susanne

**Europäische Kommission**

Dr. Eiteljörge, Uwe

**European Banking Authority (EBA)**

Tiedemann, Anne

**European Securities and Markets Authority (ESMA)**

Dr. Michalik, Jakub

**Europäische Zentralbank**

Dr. Ibel, Korbinian



**Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)**

Bartel, Karen

**Hoffmann-Axtelm, Leo**

Transparency International EU

**Prof. Dr. Lenz, Rainer**

Finance Watch

**Dr. Van Roosebeke, Bert**

Centrum für Europäische Politik

**Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V. (VAB)**

Vahldiek, Wolfgang

**Veron, Nicolas**

Bruegel and Peterson Institute for International Economics



---

**Unterschriftsliste der Teilnehmer aus anderen Ausschüssen**

Öffentliche Anhörung zu dem „Europäischen System der Finanzaufsicht“

Mittwoch, 31. Mai 2017 (16.00 bis ca. 17.30 Uhr)

---

Nicole Mawisch

Manuel Sarasin

.....

.....

.....

.....

.....

.....



---

**Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)**  
Mittwoch, 31. Mai 2017, 16:00 Uhr

---

| Ordentliche Mitglieder<br>des Ausschusses | Unterschrift  | Stellvertretende Mitglieder<br>des Ausschusses | Unterschrift |
|---|---|--|--------------|
| <u>CDU/CSU</u>                            |   | <u>CDU/CSU</u>                                 |              |
| Feiler, Uwe                               | _____   | Brackmann, Norbert                             | _____        |
| Flosbach, Klaus-Peter                     | _____   | Brehmer, Heike                                 | _____        |
| Güntzler, Fritz                           | _____   | Brinkhaus, Ralph                               | _____        |
| Gutting, Olav                             | _____   | Durz, Hansjörg                                 | _____        |
| Hauer, Matthias                           | _____   | Harbarth Dr., Stephan                          | _____        |
| Horb, Margaret                            | _____   | Helfrich, Mark                                 | _____        |
| Karliczek, Anja                           | _____   | Hirte, Christian                               | _____        |
| Koob, Markus                              | _____   | Hirte Dr., Heribert                            | _____        |
| Kudia, Bettina                            | _____   | Kalb, Bartholomäus                             | _____        |
| Lerchenfeld, Philipp Graf                 | _____   | Lenz Dr., Andreas                              | _____        |
| Michelbach Dr. h.c., Hans                 | _____   | Linnemann Dr., Carsten                         | _____        |
| Middelberg Dr., Mathias                   | _____   | Mattfeldt, Andreas                             | _____        |
| Murmann Dr., Philipp                      | _____   | Nick Dr., Andreas                              | _____        |
| Radwan, Alexander                         |  | Riebsamen, Lothar                              | _____        |
| Schindler, Norbert                        | _____   | Selle, Johannes                                | _____        |
| Steffel Dr., Frank                        | _____   | Viesehon, Thomas                               | _____        |
| Stetten, Christian Frhr. von              | _____   | Wanderwitz, Marco                              | _____        |
| Tillmann, Antje                           | _____   | Whittaker, Kai                                 | _____        |



| <u>Ordentliche Mitglieder<br/>des Ausschusses</u> | <u>Unterschrift</u> | <u>Stellvertretende Mitglieder<br/>des Ausschusses</u> | <u>Unterschrift</u> |
|---|---------------------|--|---------------------|
| <u>SPD</u>  |                     | <u>SPD</u>   |                     |
| Arndt-Brauer, Ingrid                              |                     | Hartmann, Sebastian                                    | _____               |
| Binding (Heidelberg), Lothar                      | _____               | Jantz-Herrmann, Christina                              | _____               |
| Daldrup, Bernhard                                 |                     | Krüger Dr., Hans-Ulrich                                | _____               |
| Hakverdi, Metin                                   | _____               | Lauterbach Dr., Karl                                   | _____               |
| Junge, Frank                                      | _____               | Mindrup, Klaus   | _____               |
| Kiziltepe, Cansel                                 | _____               | Poß, Joachim   | _____               |
| Petry, Christian                                  | _____               | Post, Florian  | _____               |
| Ryglewski, Sarah                                  | _____               | Sawade, Annette  | _____               |
| Schwarz, Andreas                                  | _____               | Schneider (Erfurt), Carsten                            | _____               |
| Zimmermann Dr., Jens                              | _____               | Vöpel, Dirk  | _____               |
| Zöllmer, Manfred                                  |                     | Ziegler, Dagmar  | _____               |
| <u>DIE LINKE.</u>                                 |                     | <u>DIE LINKE.</u>                                      |                     |
| Claus, Roland                                     | _____               | Lay, Caren   | _____               |
| Karawanskij, Susanna                              | _____               | Schlecht, Michael                                      | _____               |
| Pitterle, Richard                                 | _____               | Wagenknecht Dr., Sahra                                 | _____               |
| Troost Dr., Axel                                  | _____               | Zdebil, Hubertus                                       |                     |
|   |                     |  |                     |



| <u>Ordentliche Mitglieder<br/>des Ausschusses</u> | <u>Unterschrift</u> | <u>Stellvertretende Mitglieder<br/>des Ausschusses</u> | <u>Unterschrift</u> |
|---|---------------------|--|---------------------|
| <u>BÜ90/GR</u>                                    |                     | <u>BÜ90/GR</u>   |                     |
| Gambke Dr., Thomas                                | _____               | Andreas, Kerstin                                       | _____               |
| Haßelmann, Britta                                 | _____               | Dröge, Katharina                                       | _____               |
| Paus, Lisa  | _____               | Hajduk, Anja   | _____               |
| Schick Dr., Gerhard                               | _____               | Kindler, Sven-Christian                                | _____               |
| _____   | _____               | _____  | _____               |





## Bundesrat

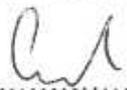
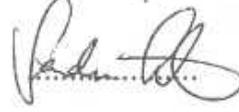
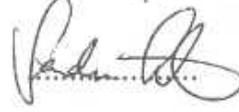
| Land                   | Name (bitte in Druckschrift) | Unterschrift | Amts-bezeichnung |
|------------------------|------------------------------|--------------|------------------|
| Baden-Württemberg      | _____                        | _____        | _____            |
| Bayern                 | Heizer                       | J. Heizer    | Robin            |
| Berlin                 | _____                        | _____        | _____            |
| Brandenburg            | _____                        | _____        | _____            |
| Bremen                 | _____                        | _____        | _____            |
| Hamburg                | _____                        | _____        | _____            |
| Hessen                 | Brauer                       | Brauer       | Robin            |
| Mecklenburg-Vorpommern | _____                        | _____        | _____            |
| Niedersachsen          | _____                        | _____        | _____            |
| Nordrhein-Westfalen    | _____                        | _____        | _____            |
| Rheinland-Pfalz        | _____                        | _____        | _____            |
| Saarland               | _____                        | _____        | _____            |
| Sachsen                | _____                        | _____        | _____            |
| Sachsen-Anhalt         | _____                        | _____        | _____            |
| Schleswig-Holstein     | _____                        | _____        | _____            |
| Thüringen              | _____                        | _____        | _____            |



---

**Unterschriftsliste**  
**Fraktionsmitarbeiter**

---

| <u>Name</u>       | <u>Fraktion</u>           | <u>Unterschrift</u>  |
|-------------------|---------------------------|--|
| Stephan Rochow    | CDU/CSU                   | .....<br>   |
| Christian Schmetz | CDU/CSU                   | .....<br>   |
| Udo Weber         | CDU/CSU                   | .....  |
| Silvia Marenow    | CDU/CSU                   | .....  |
| Stephan Teuber    | SPD                       | .....  |
| Gerald Steininger | SPD                       | .....<br> |
| Dirk Klimach      | SPD                       | .....<br> |
| Sandra Schuster   | DIE LINKE.                | .....<br> |
| Christoph Sauer   | DIE LINKE.                | .....  |
| Joris Rebensburg  | BÜNDNIS 90/<br>DIE GRÜNEN | .....  |
| Daniel Detzer     | BÜNDNIS 90/<br>DIE GRÜNEN | .....<br> |

---

22. März 2017 N:\GLW\_pa7-gl\18. Wahlperiode\Mitarbeiter der Fraktionen - 5400-2\Unterschriftsliste zu Sitzungen.docx

Boris Zöllner CDU/CSU Zöllner



Beginn der Sitzung: 16.00 Uhr

### **Einzigster Tagesordnungspunkt**

#### **Europäisches System der Finanzaufsicht**

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herzlich willkommen zur 117. Sitzung des Finanzausschusses, zu unserer öffentlichen Anhörung.

Ich begrüße Sie ganz herzlich, vor allem die Sachverständigen, die dem Finanzausschuss heute helfen wollen, vernünftige Gesetzgebung zu machen und uns zu neuen Erkenntnissen zu bringen.

Ich muss Ihnen kurz erklären, dass wir parallel zu dieser Anhörung eine Debatte zu einem Antrag im Plenum haben. Das findet normalerweise nicht mittwochs statt, aber wir sind jetzt in der Endphase der Legislaturperiode und haben morgen auch schon Sitzungen bis in die Nacht hinein. Man hat den Tag heute also dazu genommen. Es wird ein Antrag der Fraktion DIE LINKE. zum Thema „Vermögenssteuer als Millionärssteuer wieder einführen“ diskutiert, und da müssen Kollegen von uns reden. Deshalb sind wir hier ein wenig schwach besetzt. Ich möchte das entschuldigen, aber wir versuchen trotzdem das Beste. Und wir führen ja Protokoll, sodass jeder nachlesen kann, was wir hier besprochen haben.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, zu dieser Anhörung zum Thema „Europäisches System der Finanzaufsicht“ dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung sein. Sie können also davon ausgehen, dass wir Ihre Stellungnahmen gelesen haben.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und ganz besonders auch die der mitberatenden Ausschüsse bzw. auch Vertreter von Kollegen, die jetzt gerade im Plenum reden

müssen. Ich finde es ganz toll, dass Sie zu uns gekommen sind.

Für das Bundesministerium der Finanzen kann ich im Moment noch niemanden begrüßen. Ich hoffe, dass Herr Ministerialdirigent Dr. Pleyer noch kommen wird.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Soweit anwesend begrüße ich die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien.

Nicht zuletzt darf ich auch die Gäste auf der Tribüne begrüßen. Schön, dass auch Sie den Nachmittag mit uns verbringen wollen. Seien Sie herzlich willkommen.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Ziel der heutigen öffentlichen Anhörung ist es, anhand des im letzten Jahr von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten und im Bundestag verabschiedeten Antrags mit dem Titel „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ eine Art Bilanz des europäischen Systems der Finanzaufsicht zu ziehen.

Zum Ablauf der Anhörung: Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von anderthalb Stunden vorgesehen, also bis ca. 17.30 Uhr. Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb alle bitten, kurze Fragen zu stellen und knappe Antworten zu geben. Wir arbeiten ohne Uhr, aber wenn es zu lang wird, würde ich ermahnen.

Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.



Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende des Redebeitrages wieder abzuschalten, damit es nicht zu Störungen kommt.

Wir haben dankenswerter Weise Übersetzerinnen da. Falls ich es nachher vergesse, möchte ich mich schon im Voraus bei Ihnen bedanken. Sie erleichtern uns die Arbeit sehr.

Wir beginnen jetzt mit unserer Anhörung. Der erste Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist der Kollege Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Vorsitzende. Meine sehr verehrten Damen und Herren, diese Anhörung basiert darauf, dass die Kommission jetzt eine entsprechende Evaluierung durchführt. Nur zur Erinnerung: Die Aufsichtsstruktur, mit der wir heute arbeiten, wurde damals durch den Financial Services Action Plan (FSAP), Teil 1 und 2, mit dem Ziel der Deregulierung der Märkte geschaffen. Das war das Ziel des Lamfalussy-Verfahrens. Inzwischen machen wir damit Regulierung. Deshalb ist die Frage, ob die ursprüngliche Form dafür geeignet ist, oder wo man entsprechend ansetzen kann, um das voran zu bringen.

Meine Frage richtet sich an den Bundesverband Investment und Asset Management, Herrn Richter, und an die Deutsche Kreditwirtschaft. Mich interessiert insbesondere mit Blick auf Level 2- und Level 3-Maßnahmen, inwieweit sich aus Ihrer Erfahrung diese Normen, die sich auf Level 2 und

Level 3 im Rahmen einer Level 1-Vorgabe entwickeln, in diesem Rahmen halten oder möglicherweise über diesen Rahmen hinausgehen. Inwieweit sind diese Maßnahmen für Sie transparent nachvollziehbar und in ihren Wirkungen bewertbar? In welchem Rahmen haben Sie insbesondere auch bei Level 3 Rechtsmöglichkeiten, wenn diese auch erst einmal im klassischen Sinn keine Rechtskraft haben, aber Rechtswirkung entfalten? Welche Möglichkeiten haben Sie, sich gegen diese Maßnahmen oder entsprechenden Entscheidungen zu wehren?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Richter, bitte.

Sv **Thomas Richter** (Bundesverband Investment und Asset Management e. V. (BVI)): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende und Herr Radwan. Ich kann Ihnen kurz unsere Erfahrungen schildern, die wir in den letzten Jahren mit dem bestehenden Aufsichtsregime gemacht haben und auch die Frage zu Level 2 und zu Level 3 beantworten.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass auf Level 2 und Level 3 die für uns zuständige Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA, englisch European Securities and Markets Authority) hin und wieder ihre Kernbefugnisse sehr weit interpretiert. Das gilt insbesondere für den Bereich des Verbraucherschutzes, wo es einen allseits bekannten Fall gegeben hat, wo sie im Bereich der Provisionen im Zusammenhang mit Level 2 bei MiFID II normativ tätig wurde. Im Level 1-Text von MiFID II steht unzweifelhaft, dass es einen Wettbewerb der Systeme von Honorarberatung und Provisionsberatung geben soll. Die Level 2-Kriterien, die von der ESMA kamen, waren für die Zahlung und Annahme einer Provision jedoch so hoch, dass es faktisch einem Provisionsverbot gleichgekommen wäre. Damit ist eine Entscheidung aus Level 1 letzten Endes konterkariert worden. Das ist eine unserer Erfahrungen.

Eine andere bezieht sich auf die ESMA-Guidelines zu ETFs (Exchange-traded funds) und anderen OGAW-Themen. Auch da wurde insbesondere im Bereich der Benchmarks ohne Rechtsgrundlage durch die ESMA normativ gehandelt. Bis heute sind entsprechende Vorgaben nicht durch die



OGAW-Richtlinie gedeckt, sodass wir also auch da im Bereich der Rechtsfindung und Rechtsetzung ohne Rechtsgrundlage bei der ESMA waren.

Wir sind daher der Meinung, dass es erforderlich ist, dass sich die ESMA auf ihre Kernkompetenzen beschränkt und dass dieses Mandat auch entsprechend konkretisiert wird.

Um Ihre Frage zu den Rechtsmitteln zu beantworten, Herr Radwan: Wir haben keine Möglichkeiten, Rechtsmittel gegen Leitlinien (Guidelines) einzulegen. Das gibt es nicht. Bei Guidelines gilt der Grundsatz „comply or explain“. Man muss also gute Gründe haben, wenn man mit solchen Guidelines nicht konform geht, was in Deutschland und wahrscheinlich auch in anderen Mitgliedstaaten natürlich immer wieder zu Komplikationen führen kann. Es wäre deshalb sehr wichtig, wenn wir die Möglichkeit hätten, Rechtsmittel gegen solche Guidelines an die Hand zu bekommen, wie es sie im Moment eben leider noch nicht gibt.

Ihre dritte Frage bezog sich auf die Transparenz des Systems. Es gibt natürlich Anhörungen, aber es gibt keinen in irgendeiner Weise organisierten Dialog. Es ist häufig sehr schwierig, Ansprechpartner bei den Behörden zu finden und sich über fachliche Themen auszutauschen. Eine Öffnung wäre da sehr zu begrüßen. Es ist hin und wieder sogar ganz unmöglich, einen entsprechenden Ansprechpartner zu finden. Hier würden wir uns eine interaktivere Zusammenarbeit wünschen. Herzlichen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank.

Ich darf auch den inzwischen eingetroffenen Ministerialdirigenten Dr. Pleyer von der Bundesregierung begrüßen.

Jetzt hat Herr Dr. Mielk das Wort.

Sv **Dr. Holger Mielk** (Die Deutsche Kreditwirtschaft / BVR): Vielen Dank, Herr Radwan. Ich kann mich den Ausführungen von Herrn Richter vollinhaltlich anschließen. Wir machen dieselben Erfahrungen, wenn es um die ESMA geht, weil wir natürlich

auch von den gleichen Regelungen betroffen sind, wie die Kollegen des BVI. Insbesondere das schon von Herrn Richter angesprochene Thema „Provisionsberatung versus Honoraranlageberatung“ ist aus unserer Sicht ein sehr ärgerliches. Auch wir sehen, dass hier letztlich durch prohibitiv hohe Anforderungen versucht wird, die klare Entscheidung auf Level 1 zu korrigieren. Das ist nach unserem Dafürhalten nicht die Aufgabe, die diese Instanzen wahrzunehmen haben. Es ist nicht ihre Aufgabe, die Entscheidung der Gesetzgebungsorgane zu korrigieren, weil sie diese aus ihrer Sicht vielleicht als nicht wünschenswert erachten. Sondern die Aufgabe besteht darin, den Rahmen auszufüllen, aber nicht so, dass kein Anwendungsspielraum mehr verbleibt.

Zum auch von Ihnen angesprochenen Thema „Justiziabilität“: Auch da haben wir, wie von Herrn Richter bereits angesprochen, das Problem, dass wir im aktuellen Regelwerk keine Möglichkeit haben, in irgendeiner Form Rechtsmittel beispielsweise gegen Level 3-Maßnahmen, Stichwort „Guidelines“, oder etwa gegen das Instrument der „Questions & Answers“, also der Fragen und der dazu gegebenen Antworten, vorzubringen. Das ist aus unserer Sicht mit Blick auf den Artikel 16 des Errichtungsstatuts der Europäische Finanzaufsichtsbehörden (englisch European Supervisory Authorities, ESA) ein Defizit. Hier sollte aus unserer Sicht dringend nachgebessert werden. Vor allem sollte darüber nachgedacht werden, an dieser Stelle gegebenenfalls eine Verbandsklagemöglichkeit einzurichten. Denn die Erfahrung lehrt, dass die Beaufsichtigten doch sehr häufig davor zurückschrecken, Rechtsmittel einzulegen, weil sie wissen, dass auch nach einem entsprechenden Rechtsstreit das Aufsichtsverhältnis fortbesteht. Und da besteht immer die Sorge, - ob berechtigt oder unberechtigt, will ich hier ausdrücklich nicht bewerten - dass man für ein entsprechendes Verhalten nachträglich abgestraft wird. Um hier einen funktionalen Überprüfungsmechanismus zu schaffen, wäre es sinnvoll, einer Instanz die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung einzuräumen, die eben nicht in diesem Hierarchie- oder Aufsichtsverhältnis verfangen ist. Das könnte man erreichen, indem man beispielsweise in diesem Zusammenhang ein Verbandsklagerecht einführen würde.



Letzter Punkt: Transparenz. Das Thema Anhörungen muss man vielleicht ein wenig differenziert betrachten. Wir haben es ja mit drei ESAs zu tun. Während der BVI in der Regel nur mit der ESMA befasst ist, gilt das für die Kreditwirtschaft in dieser Singularität nicht. Wir haben natürlich auch mit der Europäische Bankenaufsichtsbehörde (englisch European Banking Authority, EBA) zu tun. Bei der EBA finden eigentlich regelmäßig Anhörungen statt. Der Punkt ist allerdings, dass der von den Stakeholdern, also von den Betroffenen, gelieferte Input häufig entgegengenommen wird, wir aber nicht wissen, was damit passiert. Wir haben kein Feedback. Es gibt keinen echten Dialog im Sinne des Vortrags von Argumenten und einer Replik von Seite der EBA, sondern wir werden am Ende mit einem fertigen Produkt konfrontiert, ohne dass Transparenz darüber herrscht, wie dieses Produkt zustande gekommen ist, welche Argumente wie gewogen worden sind und aus welchen Gründen sie nicht akzeptiert wurden. Das heißt, die Möglichkeit für eine Duplik besteht nicht mehr. Das ist unbefriedigend, das entspricht auch nicht dem Verfahren, wie wir es beispielsweise in der Bundesrepublik seit Jahren im Umgang mit der nationalen Aufsicht gewohnt sind. Da ist das deutlich anders. Da gibt es ein dialogisches Vorgehen. Die Ergebnisse sind aus unserer Sicht deshalb auch nicht immer befriedigend, aber die Nachvollziehbarkeit ist deutlich höher, und dementsprechend ist die Akzeptanz für die Regelungen dann auch eher gegeben, als wenn man überhaupt nicht nachvollziehen kann, ob gelieferte Argumente gewogen wurden, oder nicht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Zöllmer.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Die Institutionen, um die es hier geht, sind mit ihrer Arbeit ein wesentlicher Bestandteil der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Aufsichtskultur. Darauf bezieht sich auch meine Frage, die ich an die Deutsche Bundesbank und an die BaFin richten möchte. Wie beurteilen Sie als deutsche Aufseher die bisherige Arbeit der bestehenden europäischen Aufsichtsbehörden, ihre Struktur und ihre Zusammenarbeit mit diesen europäischen Aufsichtsbehörden? Ich

wäre Ihnen dankbar, wenn Sie nicht nur diplomatisch auf diese Frage antworten, weil wir ja auch Erkenntnisse erzielen wollen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Walch, bitte.

Sv **Karlheinz Walch** (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank. Ich muss Sie enttäuschen. Denn von der Bundesbank wird die Arbeit der europäischen Aufsichtsbehörden überwiegend positiv bewertet. Wir denken, dass die EBA mit ihrer Arbeit bei der Umsetzung technischer Standards und Leitlinien sowie deren Überprüfung in der nationalen Anwendung einen wesentlichen Beitrag zur Etablierung einer einheitlichen Aufsichtskultur leistet und sich deshalb auch ihre Arbeit letztlich mehrheitlich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarktes und seiner Qualität sowie auf die Qualität der Aufsicht auswirkt.

Gleichwohl haben wir in Einzelfällen auch Kritikpunkte. Wir würden auch sagen, dass die Erlassvorschrift für Leitlinien im Artikel 16 der ESA-Verordnungen nicht so gut formuliert ist, wie sie formuliert sein könnte. Hier könnte man eine Klärstellung vornehmen und damit vermeiden, dass es Differenzen in der Auslegung bezüglich der Reichweite des Mandates gibt, indem man vorgeschaltet eine Zustimmung im Rat der Aufseher mit qualifizierter Mehrheit als Erfordernis ansieht. Damit würde man erreichen, dass von vornherein auch der Rat der Aufseher involviert ist und letztlich einschreiten könnte, wenn er das Gefühl hat, dass hier vielleicht die EBA als Organisation zu weit voranschreiten würde.

Zur Einschätzung der Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden, insbesondere der EZB, würde ich auch sagen, dass sich die Zusammenarbeit seit dem 4. November 2014, seitdem es ja überhaupt erst den einheitlichen Aufsichtsmechanismus gibt, sehr positiv entwickelt. Hier gibt es verschiedenste Formen der Zusammenarbeit. Am deutlichsten zeigt sich die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams, über die wir, glaube ich, eine sehr positive Bilanz ziehen können. Aber auch im Bereich der Prüfungen und im Bereich der Aufsicht über weniger bedeutende Institute gibt es eine sehr



gute und etablierte Zusammenarbeit, bei der auch die Einwände und Bedürfnisse der nationalen Aufsichtsbehörden regelmäßig intensiv betrachtet, akzeptiert und letztlich auch mit ins Kalkül gezogen werden.

Zur bestehenden Aufgabenteilung mit den nationalen Aufsichtsbehörden würde ich sagen, dass wir keinen Grund sehen, hier die Rechtsgrundlagen der europäischen Aufsichtsbehörden maßgeblich zu verändern oder zu stärken, sondern wir denken, dass sie genügend Rechte bekommen haben und dass diese Rechte jetzt auszuleben sind.

Der einzige Punkt, wo ich vielleicht noch eine Änderung anregen möchte, ist die Beteiligung an Äquivalenzentscheidungen – nicht die Übernahme der Äquivalenzentscheidungen, aber die Beteiligung daran, und im Anschluss auch die Beteiligung an dem Monitoring der Äquivalenz. Das wären die Punkte, die ich dazu beitragen möchte. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Lutz, bitte.

Sv **Dr. Peter Lutz** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich kann Ihrem Wunsch folgen und mich kurz fassen, weil der Kollege Walch das meiste schon gesagt hat. Die Ansicht teilen wir vollkommen.

Sicher gibt es bei den Ergebnissen, die die ESAs produzieren, das eine oder andere, was wir nicht zu einhundert Prozent unterschreiben würden. Aber das ist nun mal so, dass man im europäischen Kontext Kompromisse finden muss. Wichtig finde ich, dass man sich vielleicht überlegt, wo man Entscheidungen eher an eine qualifizierte Mehrheit knüpft. Der Kollege Walch hatte den Artikel 16 der ESA-Verordnungen genannt. Die Entscheidung darüber, welches Mandat man für Leitlinien oder Empfehlungen ausspricht, sollte mit qualifizierter Mehrheit ausgesprochen werden.

Bei der ESMA denke ich, dass man vielleicht ein Stück weit stärker darauf drängen sollte, Aufsicht und Regulierung voneinander zu trennen. Das ist ein Thema, was es bei der Bankenaufsicht so nicht gibt, weil wir dort die EBA auf der Regulierungsseite und für die Eurozone die EZB auf der Aufsichtsseite haben. Aber bei der ESMA schwimmt das manchmal ein wenig, sodass man sich wünschen könnte, da etwas klarer zu sein. Ansonsten teile ich alles, was der Kollege Walch gesagt hat.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist Herr Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank. Nachdem wir jetzt auf der europäischen Ebene angekommen sind, habe ich eine Frage an die EU-Kommission und eine Frage an die Europäische Zentralbank.

Die Europäische Kommission ist ja letztendlich zuständig für die Bewertung der Level 2-Maßnahmen. Bei den Level 3-Maßnahmen sind Sie nicht involviert. Mich würde dennoch interessieren, in welchem Maße Sie als Kommission eingebunden oder über die Maßnahmen informiert sind, die auf Level 3 laufen.

An die Europäische Zentralbank habe ich folgende Frage: Sie sind Teil der EBA-Gruppe. Inwieweit macht die Europäische Zentralbank in ihren eigenen Aufsichtsmaßnahmen Vorgaben, die von den EBA-Standards abweichen? Und wenn sie abweichend sind, warum weichen sie ab?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Eiteljörge, bitte.

Sv **Dr. Uwe Eiteljörge** (Europäische Kommission): Vielen Dank für die Einladung. Das ist auch für uns eine sehr interessante Veranstaltung, obwohl unsere Anhörung oder Konsultation abgeschlossen ist. Aber wir bekommen hier immer noch einen sehr hilfreichen Input.



Zu Ihrer Frage. Die Einbindung in Level 2 und Level 3 ist sehr unterschiedlich. Im Level 2 sind wir in die Ausarbeitung der Maßnahmen voll eingebunden. Wir sind in der Regel in den sogenannten Taskforces, die für die Ausarbeitung gegründet werden, als Mitglied und als Observer beteiligt. Im Anschluss haben wir die Maßnahmen entweder direkt umzusetzen oder bei technischen Standards zu überprüfen, ob sie rechtlich mit Level 1 konform sind. Diese Überprüfung erfolgt natürlich auch bei Level 2, auch bei den Delegated Acts, wo wir auch die Umsetzung von einem technischen Advice (Ratschlag) zu einem gesetzlichen Text selbst durchführen. Da besteht eine sehr enge Verzahnung, auch mit entsprechendem Feedback in beiden Verfahrensschritten.

Auf Level 3 ist es anders. Da sind wir in der Regel nicht in die direkte Ausarbeitung der Maßnahmen eingebunden, sind aber in den Komitees beteiligt, die bei der ESMA die Maßnahmen gutheißen müssen, bevor sie vom Rat der Aufseher verabschiedet werden. Dort können wir unsere Kommentare einbringen, die natürlich die ESMA und die anderen ESAs nicht zwingend umsetzen müssen, da sie in dieser Hinsicht unabhängig sind.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Ibel, bitte.

Sv **Dr. Korbinian Ibel** (Europäische Zentralbank (EZB)): Vielen Dank.

Zur Frage EBA – EZB: Wir sind extrem eng mit der EBA verbunden. Das heißt, wir sind auf allen Ebenen beteiligt, sowohl in der Ausarbeitung von technischen Gruppen als auch auf den gesamten Hierarchieebenen der EBA. Oftmals übernehmen auch Personen, die bei uns Themen leiten, bei der EBA beispielsweise den Vorsitz einer Arbeitsgruppe. Da gibt es also keine großen Abweichungen. Wir setzen die Dinge der EBA um. Zum Teil versuchen wir auch, neue Ausarbeitungen der EBA direkt in unsere Aufsichtsvorschriften zu übernehmen. Mir ist kein einziger Fall bekannt, wo wir bei „comply or explain“ nicht „complied“ hätten.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Ihnen ist also kein Fall bekannt, wo Sie sagen, dass die EZB Standards in einer anderen Form anwendet, als sie von der EBA vorgegeben worden sind?

Sv **Dr. Korbinian Ibel** (Europäische Zentralbank (EZB)): Mir ist kein Fall bekannt, wo wir Standards, die die EBA vorgegeben hat, nicht anwenden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Herr Kollege Zdebel.

Abg. **Hubertus Zdebel** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende.

Meine zwei Fragen gehen an Herrn Prof. Dr. Lenz. Die erste Frage lautet: Ein Hauptmotiv für die Einrichtung der europäischen Aufsichtsbehörden war es, auch als Lehre aus der globalen Finanzkrise, einerseits eine möglichst einheitliche Umsetzung und Durchführung der Finanzaufsicht zu gewährleisten und auf der anderen Seite zu verhindern, dass sich die nationalen Aufsichtsbehörden insbesondere gegenüber den mächtigen nationalen Finanzunternehmen aus dem eigenen Lande nachsichtig bzw. nachlässig verhalten. Herr Professor, sind wir mit dem europäischen System der Finanzaufsicht diesem Ziel der Vereinheitlichung in der Aufsichtspraxis wesentlich näher gekommen? Wenn ja, wurde dadurch die Aufsichtsfunktion in der Praxis verstärkt oder ging mit der Vereinheitlichung auch eine Art Harmonisierung auf niedrigem Niveau einher? Was sind die Gründe dafür? War es jetzt bisher ein Erfolg oder ein Misserfolg?

Die zweite Frage bezieht sich auf die durch den Brexit aufgeworfene Frage nach einem Umzug der EBA. Das soll zum Anlass genommen werden, noch einmal über das Thema Allfinanz und eine engere Verzahnung von EBA und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA, englisch European Insurance and Occupational Pensions Authority) nachzudenken. Müsste dabei die bisherige Trennung von Banken und Versicherungsaufsicht durch Zusammenlegung überwunden werden



oder eher zugunsten einer Teilung von mikroprudenzieller Allfinanzaufsicht einerseits und makroprudenzieller Aufsicht in Koordination mit EZB und ESRB (European Systemic Risk Board / Europäischer Ausschuss für Systemrisiken) abgelöst werden? Das wäre das sogenannte Twin Peaks-Modell, was mir ja auf den ersten Blick relativ sympathisch erscheint, weil ich die Fernsehserie gut finde. Vielleicht könnten Sie dazu noch ein paar Ausführungen machen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Lenz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Rainer Lenz** (Finance Watch): Ja, die Fernsehserie ist gut, oder? Lassen Sie mich mit den positiven Sachen beginnen. Wir haben ja einen sonnigen Frühlingstag.

Finance Watch begrüßt sehr, dass wir jetzt eine Bankenunion haben. Wir haben auch in Brüssel in allen Anhörungen und Konsultationen sehr konstruktiv mitgearbeitet. Teil der Bankenunion ist der Abwicklungsmechanismus – das ist eine gute Sache, da haben wir jetzt die Haftungskaskade. Das sollte eigentlich den Steuerzahler schützen, wenn wir die Banken retten.

Uns stellt sich aber die Frage, warum wir den Abwicklungsmechanismus nicht anwenden. Warum beginnen wir das Jahr in Italien mit der Rettung von vier Banken und 20 Milliarden Euro Steuergeld, obwohl wir den Abwicklungsmechanismus haben? Jetzt können wir sagen, ja, da gab es eine Klausel, natürlich. Aber es gibt immer irgendwie eine Klausel. Wenn die Denkweise an dieser Stelle nicht stimmt, können wir noch so gute Regeln machen, aber wir werden die Banken am Ende doch mit Steuergeld retten.

Wie schaffen wir es, die Aufsicht so zu stärken, dass diese nationalen politischen Interessen nicht durchschlagen? Das ist ja die eigentliche Frage. Wir könnten vielleicht beim einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (englisch Single Supervisory Mechanism, SSM) anfangen und vielleicht den ordnungspolitischen Sündenfall der Geldpolitik

und der Bankenaufsicht in einer Institution separieren. Dafür muss man die Verträge ändern, aber man spricht ja momentan viel von Vertragsänderungen. Das müssten wir auf jeden Fall tun.

Man könnte natürlich die Frage auch anders stellen: Warum sind die nationalen Interessen bei der Bankenregulierung denn so groß? Und daraus ergibt sich die Frage, wann wir es eigentlich mal schaffen, die Staatsfinanzierung und die Bankfinanzierung endgültig zu trennen. Damit würden wir die nationalen Politiken und die nationalen Motivationen herausbekommen. Man weiß nicht genau, wer wen rettet – die Staaten retten die Banken, die Banken finanzieren die Rettungskosten und müssen dann wohl Eigenkapital hinterlegen. Wann schaffen wir es endlich, diese Sache mal zu ändern? Dann können wir auch in der Bankenaufsicht voranschreiten.

Zum Stichwort Harmonisierung und einheitliche Regeln: Da ist uns von Finance Watch vor allem die makroprudenzielle Aufsicht ganz wichtig. Aus der letzten Finanzkrise wissen wir doch, dass die Systemrelevanz eine große Rolle spielt. Dennoch haben wir leider den Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) mit Kompetenzen relativ schwach ausgestattet, und vergessen, es zu institutionalisieren. Es ist letztlich ein Anhängsel der EZB. Die Kompetenzen für die Systemrisiken liegen immer noch auf nationaler Ebene, womit wir wieder zu dem eigentlichen Problem von eben kommen. Die nationalen Aufsichtsorgane oder Gremien nutzen ihren Gestaltungsspielraum bezüglich der Systemrelevanz ihrer Banken sehr weitgehend aus. Obwohl die EBA dazu eine schöne Guideline bietet und auch klare Vorstellungen hat, bestimmen die nationalen Instanzen sehr eigenhändig, welche Bank systemrelevant ist. Wenn es um die Rettung geht, sind sie auf einmal alle systemrelevant. Ich rede jetzt nicht von den global systemrelevanten Banken, sondern von den anderweitig systemrelevanten, also von den national relevanten Banken. Wenn es um die Rettung geht, sind sie auf einmal alle systemrelevant, aber wenn es um die Kapitalpuffer geht, dann sind sie es irgendwie doch nicht. Sie brauchen sich nur mal auf dem Systemic Risk Board die Excel-Listen anzuschauen. Jedes Land geht mit den beiden Kapitalpuffern sehr unterschiedlich um. Das



hat mit Harmonisierung und Einheitlichkeit nichts zu tun. Hier plädiert Finance Watch ganz klar dafür, dass wir das Systemic Risk Board institutionalisieren und den Gestaltungsspielraum der nationalen Aufsichtsbehörden deutlich einschränken.

Jetzt könnten Sie sagen, dass alles sehr heterogen und vielfältig ist und deshalb auch nationale Interessen bestehen. Damit kommen wir wieder auf das eigentliche Problem. Solange wir die Staatsfinanzierung und die Bankenfinanzierung nicht getrennt haben, dann bitte eher europäisch als national. So ist es halt.

Kommen wir zu der Fernsehsendung, dem Twin Peaks Modell. Wir favorisieren diese Trennung zwischen Aufsicht und Regulierung sehr, die auch gerade eben von der BaFin angesprochen wurde. Wir würden gern die prudenzielle Aufsicht zusammenlegen. Die nach der Finanzkrise erfolgte sektorale Trennung der ESAs in Versicherungen, Banken und Kapitalmarkt macht so eigentlich keinen Sinn mehr. Wir haben im Markt ganz viele Multi-Player, die sowohl Versicherungs- also auch Bankleistungen anbieten und auch im Kapitalmarkt aktiv sind. Denen werden Sie mit diesen drei ESAs nicht gerecht. Außerdem gibt es die FinTechs, die Sie organisatorisch auch auseinander nehmen. Da haben Sie übergreifende Probleme zu lösen. Die Algorithmen, die künstliche Intelligenz, die Plattformökonomie – das ist alles nicht mehr sektorspezifisch. Insofern würden wir dafür plädieren, dass wir die ESAs, also die mikroprudenzielle Aufsicht, vielleicht mit der makroprudenziellen Aufsicht zusammenlegen, die dann nach unserer Idee institutionalisiert ist, oder als eigene Institution neben der prudenziellen Aufsicht bleibt.

Wenn wir die europäischen Verträge wirklich anfassen, dann würden wir die EZB gerne von der Bankenaufsicht erleichtern. Die ESMA ist ein Zwitter zwischen Aufsicht und Regulierung. Man könnte die ESMA teilen und um den Kern dieser Marktaufsicht der ESMA die Aufsichtsbehörde mit dem Bankenaufsichtsteil der EZB herbauen, sodass wir wie die Engländer letztlich eine FCA, eine Financial Conduct Authority, und eine prudenzielle Aufsicht haben. Das wäre dieses Twin Peaks Modell, und das erscheint uns sehr sinnvoll.

Das wären die Maßnahmen und die Empfehlungen, die Ihnen Finance Watch geben würde.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Ich würde gern um knappere Antworten bitten, sonst kommen wir nicht so gut durch.

Nächste Fragestellerin für die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ist Frau Kollegin Maisch.

Abg. **Nicole Maisch** (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine erste Frage schließt an das eben Gesagte an und geht an Herrn Veron. Wir haben über diesen Twin Peaks Approach gesprochen und Sie erwähnen ihn auch in Ihrer Stellungnahme. Mich würde Ihre Haltung dazu interessieren – warum favorisieren Sie das?

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Lenz. Sie haben kritisiert, dass Nachhaltigkeitskriterien und Umweltrisiken weder bei Aufsicht noch bei Regulierung eine Rolle spielen. Könnten Sie uns beantworten, warum Sie dafür sind, dass diese Kriterien und Risiken eine Rolle spielen und wie man sie in der europäischen Aufsichtsstruktur verankern sollte?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Veron, bitte.

Sv **Nicolas Veron** (Bruegel (Brüssel) und Peterson Institute for International Economics (Washington DC)): Vielen Dank. Ich bitte um Entschuldigung, dass ich auf Englisch sprechen werde, mein Deutsch ist etwas eingerostet.

Im Sinne verbesserter Klarheit werde ich den hervorragenden Übersetzungsdienst nutzen, den Sie in Ihrem Hause haben. Für die Gelegenheit, in diesem Zusammenhang aussagen zu können, bin ich sehr dankbar. Lassen Sie mich bitte hinzufügen, dass ich meine Organisationszugehörigkeiten in der schriftlichen Erklärung aufgelistet habe – ich bin unabhängiges Mitglied im Aufsichtsrat einer von der ESMA (European Securities and Markets Authority, Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde)



beaufsichtigten Rechtsperson, aber meine Erklärung erfolgt ausdrücklich nicht in dieser Eigenschaft, und diese Erklärung erfolgt in meinem Namen und vermittelt somit nicht die Meinung irgendeiner Institution, weder von Bruegel noch vom Peterson Institute noch von sonst jemandem.

Als Reaktion auf die Debatte möchte ich direkt auf den Punkt kommen: Veränderungen sind mit Schwierigkeiten verbunden; wir wissen das, und die Errichtung der Europäischen Aufsichtsbehörden in Verbindung mit der Bankenunion und alles, was in Europa seit 2010 passiert ist – das sind eine Menge Veränderungen. Deshalb, denke ich, ist es normal, dass sich einzelne Finanzinstitute oder andere Marktteilnehmer über diesen oder jenen Aspekt der Veränderungen beschweren, aber das ändert nichts daran, dass diese Veränderungen notwendig waren. Ich denke, im Allgemeinen lässt sich – wenn auch mit einigen Einschränkungen – sagen, dass die neu auf europäischer Ebene geschaffenen Behörden unabhängiger von Sonderinteressen sind als die nationalen Behörden, deren Aufgaben sie teilweise übernommen haben, und zwar von Sonderinteressen Deutschlands ebenso wie von Sonderinteressen jedes anderen Mitgliedsstaats oder von Sonderinteressen außerhalb der Europäischen Union. Die Kehrseite hiervon ist, dass ihnen die unmittelbare Nähe zu den Entwicklungen auf der Basisebene fehlt, aber das ist unvermeidlich, wenn Hoheitsrechte gebündelt werden, zumindest anfänglich. Deshalb ist es wünschenswert, dass diese neuen Organisationen eine größere Nähe zu lokalen Situationen und mehr Verständnis dafür entwickeln, aber das wird unweigerlich Zeit in Anspruch nehmen. Sie unternehmen bereits Anstrengungen in dieser Hinsicht. Das ist nicht vollkommen, aber wenn man es als Kompromiss betrachtet, dann ist die größere Unabhängigkeit ein wertvolles öffentliches Gut, selbst wenn dabei zumindest vorübergehend etwas Nähe verloren geht. Meine Erklärung, und Ihre Frage zielt darauf ab, konzentriert sich auf die Aufsichtsarchitektur und, genauer gesagt, darauf, welche Veränderungen in der EU-Gesetzgebung erforderlich sind, um die Aufsichtsarchitektur zu verbessern, und deshalb konzentriere ich mich unter anderem auf diese Frage der "Doppelspitze" ("Twin Peaks").

Ich befürworte die Doppelspitze als eine langfristige Vision, weil es aus Gründen, die ich in meiner schriftlichen Erklärung erläutere, nicht realistisch ist, dass diese Doppelspitzen-Architektur auf absehbare Zeit vollständig umgesetzt werden kann, aber ich denke, sie bietet eine gute Orientierung für weitergehende Reformen. In diesem Punkt stimme ich ausdrücklich den Aussagen Dr. Lloyds zu, und zwar im Wesentlichen deshalb, weil sich sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas gezeigt hat, dass die eigentliche Aufsicht und die Regulierung der Überwachung des Geschäftsgebarens, oder wie auch immer man das nennen will, sehr unterschiedliche Aktivitäten sind, die leicht miteinander in Konflikt geraten. Bei der Bewältigung von Konflikten im Mandat dieser Behörden scheint mir das Doppelspitzen-Konzept tatsächlich besser geeignet zu sein als die Alternativen, insbesondere auf europäischer Ebene. Deshalb bin ich der Auffassung, dass es als Leitbild betrachtet werden sollte. Das heißt: Die ESMA sollte eine stärkere Marktaufsichtsbehörde mit mehr Durchsetzungsbefugnissen sein, und später, aber nicht sofort, sollte die ESMA auch Verantwortung zugewiesen bekommen für einige Aspekte des Verbraucherschutzes oder für Dinge, die gegenwärtig in den nationalen Zuständigkeitsbereich fallen, falls die Europäische Union beschließt, diese Verantwortlichkeiten künftig auf europäischer Ebene weiter zu bündeln.

Also im Prinzip die Doppelspitze als Leitbild und die Stärkung der ESMA auf kurze Sicht – und ich denke, dies ist wegen des Brexit aus Gründen, auf die ich im Einzelnen in meiner schriftlichen Erklärung eingehe, sehr dringend – natürlich die Verlagerung der EBA, und danach, möglicherweise als nächster Schritt, auch die Reform der EBA-Governance unter Berücksichtigung der Lehren aus der Bankenunion, und das neue Regelwerk der EZB, die gegenwärtig kein Stimmrecht in der EBA hat, was doch etwas merkwürdig ist. Darüber hinaus sehe ich keine Notwendigkeit für eine sofortige oder baldige Gesetzesreform. Also stimme ich in gewisser Weise zum Teil mit dem überein, was der Vertreter der Bundesbank gesagt hat, aber ich würde sagen: Eine ESMA-Reform ist unbedingt notwendig, eine Governance-Reform bei der EBA ist nicht ganz so dringend notwendig, und ansonsten scheint mir der gegenwärtige Gesetzesrahmen grundsätzlich in Ordnung zu sein. Ich weiß, dass es



in Deutschland eine große Debatte über die Trennung von Finanzaufsicht und Geldpolitik gibt. In meiner Erklärung mache ich deutlich, warum ich dies nicht als ein dringliches Problem bzw. nicht einmal als ein erhebliches Problem im derzeitigen Kontext ansehe.

Ich möchte mich nochmals für diese Gelegenheit bedanken; es ist mir eine große Ehre, hier teilnehmen zu dürfen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Lenz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Rainer Lenz** (Finance Watch): Nochmal zu der Konsumentensicht: Wir haben der BaFin jetzt auch den Konsumenten-Verbraucherschutz als Aufgabe übertragen, und das ist sehr zu begrüßen. Wir müssten es aber auf europäischer Ebene installieren. Wenn wir da mit dem Twin Peaks Modell vorangehen und eine europäische Marktaufsicht haben, dann könnten wir hier auch eine Zulassung von Kapitalmarktprodukten für Konsumenten, eine Zulassungsaufsicht, installieren. Das heißt, bestimmte Kapitalmarktprodukte sollten gar nicht für Konsumenten zugänglich sein. Die FCA (Financial Conduct Authority / Britische Verbraucher- und Konsumentenschutzbehörde) zum Beispiel hat die Coco-Bonds (Contingent Convertible Bonds) für Retail Investors einfach schlichtweg verboten. Das könnten wir auch tun. Der Konsumentenschutz, Retail Investor Schutz oder Kleinanlegerschutz ist keine Extra-Abteilung, sondern das sollte sich eigentlich durch die gesamte Aufsicht ziehen. Das ist eine Querschnittsaufgabe. Und wenn man mal überlegt: die FinTechs und die Plattformökonomie – das sind Risikoverteiler. Anders als die Banken absorbieren sie nicht die Risiken, sondern sie verteilen sie an die Gesellschaft, an die Kleinanleger. Insofern wird dieses Thema als Querschnittsaufgabe von extremer Wichtigkeit. Das ist ein kohärentes Paket. Es beginnt mit dem Aufsichtsrat. Im Aufsichtsrat sollten auf jeden Fall auch Repräsentanten der Konsumenten vertreten sein. In den Expertengruppen ist die Verteilung immer neun zu eins - neun andere Lobbyvertreter und ein Konsumentenvertreter. Vielleicht überdenken wir das noch einmal. Die Konsumentensicht

hat gerade im Hinblick auf die Änderung der Geschäftsmodelle im Finanzmarkt eine große Bedeutung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Haben Sie eine kurze Nachfrage?

Abg. **Nicole Maisch** (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN): Darf ich Ihnen meine Frage in Erinnerung rufen? Das waren jetzt auch sehr wertvolle Informationen, aber ich hatte Sie nach den Nachhaltigkeitskriterien und Umweltrisiken gefragt, wo Sie angemahnt haben, dass diese in der Aufsichtsstruktur keine Rolle spielen.

Sv **Prof. Dr. Rainer Lenz** (Finance Watch): Entschuldigen Sie, dass ich darauf nicht eingegangen bin. Bei der makroprudenzielle Aufsicht beschränkt man sich hinsichtlich der Systemrisiken weitgehend auf die Finanzrisiken. Die Klimarisiken und die Nachhaltigkeitsrisiken aus dem Umweltbereich werden sich aber, nicht nur nach der Rede des britischen Notenbankchefs Mark Carney vom Anfang dieses Jahres, deutlich auf den Finanzsektor auswirken. Insofern ist die Frage, ob wir nicht auch in der makroprudenziellen Struktur deutlich stärker auf die Nachhaltigkeitskriterien eingehen sollten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Daldrup.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Ich habe eine Frage an den Vertreter der Deutschen Kreditwirtschaft, vielleicht an Herrn Dr. Engelhardt, und an Frau Tiedemann. Auch im Finanzausschuss beschäftigen wir uns mit den Leitlinienentwürfen der EBA und EZB, mit denen die persönlichen und fachlichen Anforderungen an die Mitglieder von Leitungsorganen von Kreditinstituten neu geregelt werden sollen. Die Entwürfe sind, glaube ich, nicht nur aus Sicht unserer Fraktion ziemlich problematisch, weil unseres Erachtens die Besonderheiten des deutschen Sparkassen- bzw. Bankensystems, insbesondere der Sparkassen, dabei nur unzureichend berücksichtigt werden, denn es geht um die



Frage von Interessenkollision und auch von Qualifikation.

Zum einen finden wir, dass diese Leitlinienentwürfe, was die Sparkassen angeht, die kommunale Trägerschaft nicht hinreichend berücksichtigen, wo es ja im Kern wirklich um gewollte Mitgliedschaft von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern und Kommunalpolitikerinnen, Bürgermeistern, Landräten und ähnlichen geht. Zum zweiten finden wir, dass nicht hinreichend berücksichtigt wird, dass die qualifikatorischen Anforderungen zwischen Mitgliedern der Geschäftsleitung und den Aufgaben des Verwaltungsrates hier nicht kongruent, sondern unterschiedlich sind. Wir möchten auf gar keinen Fall, dass perspektivisch die Gewährträger der Sparkassen aufgrund solcher Leitlinien möglicherweise gar nicht mehr in den Aufsichtsgremien drin sind.

Jetzt würde mich seitens der Kreditwirtschaft interessieren, wie sich denn eigentlich die Bundesregierung zu dem Thema der Leitlinien positionieren sollte.

Auf der anderen Seite würde mich natürlich auch interessieren, Frau Tiedemann, wie Sie als Bankenaufsichtsbehörde die gegenwärtigen Entwürfe mit Blick auf die Besonderheiten des deutschen Bankensystems bewerten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Engelhardt, bitte.

Sv **Dr. Florian Engelhardt** (Die Deutsche Kreditwirtschaft / DSGV): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank für die Frage, Herr Daldrup, die ich gerne beantworte.

Wie Sie richtig dargestellt haben, sehen wir häufiger bei europäischen Level 3-Maßnahmen, generell aber auch in europäischen Ansatzpunkten, gerade was solche Corporate Governance Fragestellungen, wie auch die von Ihnen angesprochenen Fit and Proper-Leitfäden und -Leitlinien, angeht, dass bei den deutschen Strukturen, wie sie einerseits im Sparkassenwesen, aber vielleicht auch generell in

Deutschland mit dem dualistischen Leitungsmodell, wo stark zwischen dem Leitungsorgan, dem Vorstand und dem Aufsichtsorgan unterschieden wird, nicht hinreichend differenziert wird.

So sehen wir jetzt auch in den Leitlinien, dass zum Beispiel bei den von Ihnen angesprochenen Sachkundeanforderungen im Ansatz gleich hohe Anforderungen an beide Teile des Leitungsorgans gestellt werden, was im europäischen Sprachgebrauch einheitlich als ein Leitungsorgan adressiert wird, sich darin aber nach europäischem Verständnis beide Funktionen – die des Vorstandes und die des Aufsichtsorgans – verstecken.

Zu dem, was wir jetzt ganz konkret in den Leitlinienentwürfen, aber vor allen Dingen auch im Leitfaden der EZB zu der Fit and Proper-Verwaltungspraxis der EZB, gesehen haben, muss man sagen, dass die Anforderungen, die man an Geschäftsleiter, also Vorstände von Kreditinstituten, stellen würde, besonders hoch gezogen wurden, und dass die dort auf das gesamte Aufsichtsorgan angewendet werden. In der finalen Fassung der EZB-Leitlinien haben wir da zum Glück eine leichte Wendung gesehen. Da haben wir auch gemerkt, dass unsere Anregungen wichtig waren und entsprechend aufgegriffen wurden und auch deutlich gemacht wurde, dass zwischen den Organen zu differenzieren ist.

Bei dem zweiten von Ihnen angesprochenen Punkt der Interessenkonflikte, der uns viel mehr Bauchschmerzen macht, weil er die Grundstrukturen des öffentlichen Bankwesens, insbesondere auch des Sparkassenwesens in Deutschland, betrifft, haben wir leider keine Veränderung gesehen, obwohl wir auch da ausdrücklich darum gebeten hatten und darauf hingewiesen hatten, dass dort eine differenziertere Betrachtung nötig ist. Insbesondere wird in dem EZB-Leitfaden pauschal, ohne auf den Einzelfall zu schauen, ein Interessenkonflikt bei politischen Mandatsträgern postuliert und angenommen. Das Bemerkenswerte dabei ist, dass es auch noch eine andere Kategorie gibt, wo Interessen und Konflikte vorkommen können – zum Beispiel bei Anteilseignern, wenn man zum Beispiel ein Vertreter einer Muttergesellschaft in einem Konzern ist. Dort wird ausdrücklich gesagt, Aktionärsvertreter der



Muttergesellschaft sind selbstverständlich in der Tochtergesellschaft gar kein Problem, und man schaut dann bei der Betrachtung des Interessenkonfliktes auf den Einzelfall. Und genau das haben wir auch gegenüber der EZB angemahnt: auch für die öffentlichen Kreditinstitute klarzustellen, dass dort Vertreter der Träger der öffentlichen Sparkassen auch entsprechend berücksichtigt werden. Das ist in der finalen Fassung nicht passiert, was wir bedauern. Es gibt zwei Konsultationen, wie Sie auch angesprochen hatten: eine der EBA und eine der EZB. Und man hat so ein bisschen das Gefühl, dass jetzt zwischen EBA und EZB ein Wettlauf bei der Frage der Standardsetzung entsteht. Die EBA ist aber eigentlich der Standardsetzer auf Level 3-Ebene, die EZB ist als Aufsichtsbehörde eine der Behörden, die die Level 3-Maßnahmen entsprechend anwendet. Da wäre es wünschenswert gewesen, wenn die EZB mit ihrer Konsultation, die sie am 18. Mai mit einem finalen Entwurf abgeschlossen hat, vielleicht besser dem Standardsetzer auf Level 3-Ebene nicht vorausgeeilt wäre und gewartet hätte, was die EBA zu dem Thema in ihren Leitlinien klarstellt.

Ihre Frage war, wie sich die Bundesregierung zu dem Thema der Leitlinien positionieren sollte. Dadurch, dass wir jetzt in dem EZB-Leitfaden schon eine nicht zum deutschen Bank- und Sparkassenwesen passende Ausführung erhalten haben, halten wir es für erforderlich, dass sich die Bundesregierung noch einmal gegenüber der EBA klar in dem Rechtssetzungsverfahren, dem Level 3-Maßnahmeverfahren, äußert und sich dafür einsetzt, dass in den EBA Leitlinien klar zum Ausdruck gebracht wird, dass politische Mandatsträger nicht per se mit einem Interessenkonflikt stigmatisiert und belastet werden, sondern dass es selbstverständlich ist, dass bei konkreten Interessenkonflikten entsprechende Maßnahmen sinnvoll getroffen werden müssen. Das gilt aber heute auch schon und ist schon sowohl im europäischen als auch im deutschen Primärrecht abgebildet und etabliert.

Außerdem sollte in der EBA-Leitlinie klargelegt werden, dass es keine pauschale Stigmatisierung von öffentlichen oder politischen Mandatsträgern in Aufsichtsorganen von Kreditinstituten gibt.

**Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer:** Vielen Dank. Frau Tiedemann, bitte.

Sve **Anne Tiedemann** (European Banking Authority (EBA)): Vielen Dank. Vielleicht gibt es noch mal die Möglichkeit auch meinen EZB-Kollegen dazu zu befragen. Denn Sie haben ja nicht ohne Grund darauf hingewiesen, dass bei uns noch die Beratungen dazu laufen. Es gibt natürlich auch eine Meinung dazu von uns, die aber auch noch weiter in den Rat der Aufseher getragen wird. Wie ich weiß, hat sich unser Vorsitzender in der Hinsicht geäußert, dass wir durchaus Probleme sehen. Vielen Dank.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer:** Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist Herr Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank. Meine erste Frage geht an den Vertreter der BaFin, Herrn Dr. Lutz. Noch einmal zu der Frage, die vorhin zu Beginn angesprochen wurde, zu den Rechtsmitteln auf Level 3: Wie sollten sich dann aus Ihrer Sicht betroffene Unternehmen verhalten, und inwiefern wird dann auch auf Level 3 aus Ihrer Sicht der Grundsatz der Proportionalität, der in fast jedem europäischen Gesetz zumindest als Ziel vorgegeben wird, in der konkreter Umsetzung angewendet?

Von einem Vertreter der Kreditwirtschaft erhoffe ich mir jetzt ein bisschen Aufklärung, weil mich die letzte Fragerunde etwas verwirrt hat. Ich hatte den EZB-Vertreter so verstanden, dass man in totaler Harmonie mit der EBA ist, dass man Seite an Seite geht und kein Blatt dazwischen passt. Ist das so oder haben Sie das Gefühl, dass möglicherweise doch zwischen EBA-Regulierung und EZB-Regulierung ein Blatt passt und dass das nicht alles so kongruent ist, wie es zumindest in der ersten Antwort dargelegt wurde? Wie empfinden Sie die Umsetzung der politischen Zielvorgabe der Proportionalität auf europäischer Ebene?

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer:** Das waren sehr viele Fragen. Herr Dr. Lutz, bitte.



Sv **Dr. Peter Lutz** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zu der Frage der Rechtsmittel gegen Level 3-Maßnahmen: Level 3 sind Leitlinien oder Empfehlungen, die von den ESAs kommen, die anders als die technischen Standards halt nicht unmittelbar gelten, sondern in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Die BaFin macht das üblicherweise in Form von Rundschreiben, um den Instituten klar zu machen, dass wir uns diese Leitlinien zu eigen machen. Wir sind zwar nach § 7b Kreditwesengesetz (KWG) bei unserer Aufsicht aufgefordert, die Leitlinien und Empfehlungen der ESAs anzuwenden. Aber um noch mal deutlich zu machen, wie wir die Leitlinien verstehen und wie wir als nationale Aufsicht die Leitlinienempfehlung angewandt wissen wollen, übersetzen wir diese üblicherweise in Rundschreiben.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Leitlinien müssen angewendet werden? So hatte ich Sie verstanden.

Sv **Dr. Peter Lutz** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)): Nein, Entschuldigung, dann habe ich mich versprochen. In § 7b KWG steht, darüber hatten wir uns schon einmal unterhalten, dass die BaFin die Leitlinien und Empfehlungen der europäischen Aufsichtsbehörde bei ihrer Aufsicht anwendet. Dann gibt es den zweiten Satz, dass wenn sie es nicht tut, erklären muss, warum sie es nicht tut. Deshalb gibt es einige Fälle, wo wir Leitlinien der ESAs nicht umgesetzt haben. Das sind einige wenige Fälle. Welche es sind und die entsprechenden Erklärungen findet man auf den jeweiligen Homepages der ESAs. Es sind deutlich mehr bei ESMA als bei EBA und bei EIOPA, aber es gibt den einen oder anderen Fall.

Wenn wir die Leitlinie aber durch ein Rundschreiben umsetzen, wäre die Möglichkeit des Rechtsmittels für ein Institut nur gegeben, wenn die Aufsicht aufgrund dieses Rundschreibens eine Maßnahme gegen das Institut erlässt. Dann könnte gegen diese Maßnahme vorgegangen werden. Das sehe ich als Nichtjurist als einzigen Weg, mit Rechtsmitteln gegen diese Leitlinien vorzugehen.

In Bezug auf die Proportionalität haben Sie völlig Recht, Herr Radwan, dass die Proportionalität üblicherweise schon im Level 1-Text angelegt ist. Wenn den ESAs vorgeworfen wird, dass sie nicht hinreichend die Proportionalität berücksichtigen, dann muss man sich vielleicht genauer anschauen, wie die Proportionalität in den jeweiligen Mandaten, die den ESAs zugeteilt worden sind, vorhanden ist. Wir haben teilweise sehr lange Diskussionen im Rat der Aufseher darüber, was das Mandat des Level 1-Textes den ESAs zubilligt und was nicht. Gerade in Bezug auf die Proportionalität hatten wir zum Beispiel im Zusammenhang mit den Vergütungsregeln sehr intensive Diskussionen darüber, ob Proportionalität bedeutet, dass man gewisse Anforderungen des Level 1-Textes überhaupt nicht beachten muss und sagen kann, die gelten nicht, oder ob man die Anforderung nur verringern kann, aber es immer noch zu einem Betrag größer als Null anzuwenden ist. Dazu gab es eine eindeutige Antwort der EU-Kommission, dass Proportionalität nicht bedeuten kann, wenn es nicht ausdrücklich ausgenommen wurde, dass bestimmte Anforderungen überhaupt nicht angewandt werden, sondern dass man sie nur soweit es geht minimieren kann, aber die entsprechenden Anforderungen halt anzuwenden sind. Das müssen wir dann auch entsprechend bei unserer nationalen Umsetzung von Leitlinien und Empfehlungen berücksichtigen.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Mielk, bitte.

Sv **Dr. Holger Mielk** (Die Deutsche Kreditwirtschaft / BVR): Vielen Dank für die zwei spannenden Themen, Herr Radwan, nämlich die Zusammenarbeit von EZB und EBA. Das ist für uns als Kreditwirtschaft natürlich von außen nur begrenzt einsehbar, wie gut die Zusammenarbeit tatsächlich funktioniert. Wenn Herr Walch sich für die Bundesbank dazu äußert, kann er das mit Sicherheit aus einer Innensicht heraus besser tun, als wir das tun können. Das vielleicht vorausgeschickt. Das ist bei uns immer nur eine Außenansicht.

Der Kollege Dr. Engelhardt vom DSGVO hat gerade eben anhand des Beispiels Governance schon darauf hingewiesen, dass das aus unserer Sicht nicht



immer so ganz harmonisch ist. Wenn dann so ein Art Vorwegnahme stattfindet, wie er gerade eben beschrieben hat, dann ist das sicherlich nicht der Sache zuträglich. Denn nach unserem Dafürhalten gibt es klare Aufgabenzuweisungen in den Errichtungsstatuten, sowohl an die Adresse der EZB als auch an die Adresse der EBA. Die EBA ist nun einmal die Adresse, die für die gesamte EU agiert und dementsprechend auch der Standardsetzer ist. Die EZB hat die so gesetzten Standards anzuwenden und auszufüllen, aber eben nicht zu überspielen. Insofern gibt es aus meiner Sicht, unter juristischen Aspekten, eine klare Zuweisung der einzelnen Aufgaben.

Dann gehört aber auch zur Wahrheit, wenn man sich die Aufgabenzuweisung an die EZB im Errichtungsstatut ansieht, dass die EZB am Ende diejenige ist, die, wenn es hart auf hart kommt, das letzte Wort gegenüber der nationalen Aufsicht hat. Das wurde sicherlich bei der Schaffung des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (englisch Single Supervisory Mechanism, SSM) etwas anders nach außen dargestellt, als es sich in den juristischen Texten widerspiegelt. Diese sind ganz eindeutig. Am Ende des Tages hat die EZB das rechtliche Können und auch das rechtliche Dürfen, wenn die nationale Aufsicht nicht so funktioniert, wie das die EZB für angemessen erachtet, dann an die Stelle der nationalen Aufsicht zu treten. Ein aktuelles Beispiel ist der sehr pointierte Artikel in der Börsenzeitung vom vergangenen Samstag von Bernd Wittkowski mit der Überschrift „Aufsichtsmarionetten“. Ich glaube, er bringt das ziemlich exakt und richtig auf den Punkt, allein unter juristischen Aspekten betrachtet, das möchte ich hier betonen. Ob die tatsächliche Zusammenarbeit so funktioniert, wie es das rechtliche Rahmenwerk widerspiegelt oder eröffnet, das steht auf einem ganz anderen Blatt Papier. Das ist für uns von außen nur schwer überschaubar.

Zum Stichwort Proportionalität: Das ist in der Tat ein extrem wichtiges Thema. Das sieht man auch an den aktuellen Aktivitäten zum Thema Proportionalität im Kontext der laufenden Arbeiten an der Überarbeitung der CRR-Verordnung und der CRD-Richtlinie auf nationaler Ebene, unter Einbindung und Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen und des Gewerbes. Das dokumentiert

sehr nachhaltig, dass alle Beteiligten offenkundig der Meinung sind, dass das Thema Proportionalität jedenfalls in der aktuellen Form nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Da stellt sich die Frage, woran liegt das? Ich möchte Herrn Dr. Lutz durchaus beipflichten, dass, wenn man die Verantwortung dafür immer nur den ESAs zuschiebt, das vielleicht ein bisschen zu kurz gegriffen ist. Insofern muss man gucken, ob man die Problemlösung auf anderer Ebene erzielt, wahrscheinlich eher im Regelwerk. Insofern ist der Hinweis der BaFin zu treffend. Wir müssen versuchen, unmittelbar im Regelwerk entsprechend klare Proportionalitätsaspekte zu verankern. Dann gibt es diese Diskussionen auch nicht mehr. Genau darüber diskutieren wir aktuell. Das Stichwort ist Small Banking Box, also soll man ein Sonderregime für einen abgegrenzten Kreis von Instituten ins Auge fassen. Das ist der Kern eines der aktuellen Diskussionspunkte.

Ich kann Ihnen nur sagen, dass die EBA in den letzten Jahren zwei große international besetzte Workshops zum Thema Proportionalität durchgeführt hat. Ich habe an beiden Workshops teilgenommen. Ich habe beide Male in Panels gesessen und habe da intensiv unsere Position eingebracht. Wir sind jedes Mal mit relativ großen Erwartungen dahin gefahren. Im Endeffekt ist überhaupt nichts dabei herausgekommen. Das hat zum Teil nach meiner Wahrnehmung die Ursache darin, dass die Spielräume für die ESAs tatsächlich eng begrenzt sind. Zum Teil habe ich auch den Eindruck, dass das Thema Proportionalität bei manchen Aufsehern zumindest nicht besonders populär ist. Ein aus meiner Sicht vielleicht nicht unbedingt stellvertretendes, aber besonders plakatives Beispiel ist die Eröffnung des ersten Workshops der EBA vor vier oder fünf Jahren durch Isabelle Vaillant, einer maßgeblichen Vertreterin der EBA. Da saß ein großer Kreis von Teilnehmern aus ganz Europa, alle waren erwartungsfroh und gespannt, und der zweite Satz von Isabelle Vaillant war: „Proportionality is for luxury times.“, „And we are not in luxury times.“, das war der dritte Satz. Dann können Sie sich vorstellen, wie sich die Erwartungshaltung innerhalb von Sekunden verändert hat, welches Ergebnis am Ende der nachfolgenden sechs Stunden herausgekommen ist und wie begeistert alle nach Hause gefahren sind. Das war die allererste Erfahrung im Kontext Proportionalität mit der EBA. Dies war nicht besonders erfreulich. Deswegen bin ich der



festen Überzeugung, wenn wir etwas in dem Bereich erreichen wollen, dann können wir das nur so erreichen, wie wir es jetzt machen, nämlich gemeinsam mit der Bundesregierung und der Aufsicht in Brüssel initiativ zu werden.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Radwan darf weiter fragen.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Jetzt gehen wir mal von diesen ganzen technischen Umsetzungsfragen weg und hin zur Governance. Da habe ich eine Frage an Dr. Van Roosebeke von CEPs und an Herrn Veron von Bruegel.

Wir haben vorhin von der Kommission gehört, dass man zum Beispiel auf Level 3 teilweise in Kenntnis gesetzt wird, was gemacht wird und teilweise nicht. Was ist aus Ihrer Sicht von parlamentarischer Seite und von Seiten des Rats mit Blick auf die Weiterentwicklung der ESAs, aber möglicherweise auch mit Blick auf die EZB zu tun? Dass wir im politischen Bereich mit Sicherheit nicht die besseren Regulierer sind, die die technischen Details diskutieren, wissen wir. Aber zu meiner Zeit im Europäischen Parlament haben wir immer gesagt, es sollte eine gewisse Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetzgeber geben, was den entsprechenden Vollzug der Gesetze und der Aufsicht angeht. Was wäre da Ihre Analyse und Ihr Ratsschlag.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Van Roosebeke, bitte.

Sv **Dr. Bert van Roosebeke** (Centrum für Europäische Politik (cep)): Vielen Dank für die Möglichkeit, hier zu sein. Ich will kurz zwischen Level 2- und Level 3-Maßnahmen differenzieren. Ich glaube, dass beide Instrumente auch auf der EU-Ebene sehr sinnvoll sind und gar nicht in Frage gestellt werden sollten. Wir haben diese letztlich auf nationaler Ebene genauso. Wir haben dazu, wie ich finde, eine ausgewogene Studie Ende letzten Jahres vorgelegt und dabei auch einige Fakten angeschaut. Das wurde schon kurz erwähnt. Die Comply-Quoten bei den Leitlinien sind sehr hoch. Das stellt an sich kein Problem dar. Aber wenn man das Gesamtpaket

mit einem sehr offenen und unklaren Mandat und einer völligen Loslösung der Gesetzgeber in Brüssel sieht, ist das vielleicht nicht ganz so unproblematisch. Auf Level 2 sehen wir auch, dass die Kontrollrechte, die das Europäische Parlament und der Rat haben, nur beschränkt wahrgenommen werden. Wir haben nur zwei Fälle im Europäischen Parlament, wo ein Widerruf oder Widerspruch gegen RTS (Regulatory technical standards), gegen Level 2-Maßnahmen eingelegt wurde. Der Ministerrat ist aus unserer Sicht bei Level 2 sehr passiv. Da ist sehr viel möglich.

Was kann man jetzt genau tun? Auf Level 2 gibt es zwei Sachen. Das eine ist, dass man die ESA-Verordnungen ändern sollte. Aber man sollte nicht nur die ESA-Verordnungen auf Level 2 ändern, sondern man müsste sich wahrscheinlich auch das Primärrecht vornehmen, um zu ermöglichen, dass der Ministerrat nicht nur mit dieser besonders hohen qualifizierten Mehrheit von 72 Prozent der Mitgliedsstaaten einen Widerruf gegen Level 2-Maßnahmen einlegen kann, sondern auch mit einer normalen qualifizierten Mehrheit. Das bekommen wir nur durch eine Änderung der Primärverträge behoben. Das ist aber ziemlich unrealistisch.

Wichtiger ist es wahrscheinlich, dass die Akteure auf Level 2, also das Europäische Parlament und der Ministerrat in Brüssel, ihr Verhalten ändern und die Tätigkeiten der ESAs und auch der Kommission, die letztlich die Vorlagen der ESAs bekommen, noch intensiver als bisher kontrollieren. Das Parlament ist da schon ein bisschen weiter. Es gibt die monatlichen "scrutiny-slots" im ECON-Ausschuss. Der Ministerrat mit seinen 28, bald 27 Finanzministerien und den entsprechenden personellen Ressourcen ist da viel zu passiv. Von allem was wir mitbekommen, ist Deutschland da eher in einer tragenden Rolle, das zu intensivieren, aber das scheint nicht wirklich auf fruchtbaren Boden bei vielen anderen Mitgliedsstaaten zu fallen. Dort ist noch viel zu tun.

Zu Ihrer Frage, was man auf Level 3 tun kann: Da sehe ich eine Möglichkeit, sowohl in Brüssel als auch in Berlin etwas zu tun. Ähnlich dem, was vorhin die Bundesbank gesagt hat, würden wir das sehr unklare Mandat der ESAs auf Level 3 etwas



ändern wollen. Wir plädieren für eine Mandatsausübungsschranke, indem die ESAs, wenn sie eine Leitlinie tatsächlich verfolgen wollen, sich das „Okay“ des Europäischen Parlaments oder des Ministerrates holen müssten. Ich glaube, Sie hatten für das Board of Supervisors plädiert. Wir würden das in den politischen Bereich ziehen wollen. Warum? Weil ich glaube, dass der Unmut mit den Leitlinien, die es in der Vergangenheit gegeben hat, daher gekommen ist, dass wir einen gewissen Konflikt damit haben, was der politische Entscheidungsträger mit diesen Leitlinien eigentlich wollte. Das Instrument an sich ist okay. Aber wir brauchen einen Kontrollmechanismus mit dem Europäischen Parlament und mit dem Ministerrat, die dann auch gezwungen sind, sich damit zu beschäftigen.

Was kann man in Berlin tun? Die Leitlinien werden erst dann für die Kreditwirtschaft interessant, wenn die BaFin sie auch wirklich umsetzt, was sie auch in den allermeisten Fällen macht. Aber auch da würde ich sagen, ist es durchaus die Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen, vielleicht auch des Finanzausschusses, sich mal anzuschauen, was die BaFin da genau macht und ob die quasi legislative Umsetzung dieser Leitlinien in Rundschreiben vom nationalen Gesetzgeber so gewollt ist. Denn auch eine Nichtbefolgung von Leitlinien im Rahmen des „Comply-or-Explain-Prinzips“ ist eine Option.

Ich glaube, dass dieses Gesamtbild zu einer gewissen Kontrolle führt, was zunächst einmal etwas negativ klingt. Aber wir haben hier letztlich ein Prinzipal-Agenten-Problem. Sie als Gesetzgeber sind der Prinzipal und müssen die Agenten kontrollieren. Die Kontrolle ist gerechtfertigt und notwendig. Ich glaube, wenn man weiß, dass man beobachtet wird, dann ändert man vielleicht auch sein Verhalten etwas.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Das glaube ich auch, ja. Herr Veron, bitte.

Sv **Nicolas Veron** (Bruegel and Peterson Institute for International Economics): Hier geht es wieder um die Frage des Gleichgewichts zwischen Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht. Ich denke, die große Errungenschaft dieser Reformen – die

Schaffung der ESAs und des SSM – ist, dass in den neuen Rahmen eine angemessene Unabhängigkeit eingebettet ist, wobei diese Unabhängigkeit allerdings mit einer entsprechenden Rechenschaftspflicht ausbalanciert werden muss. Ich denke, dass in dieser Hinsicht das SRB (Single Resolution Board) besser konzipiert ist als der SSM (Single Supervisory Mechanism), und der SSM ist nach meiner Meinung besser konzipiert als die ESAs. Deshalb besteht die Notwendigkeit, und hierauf weise ich nachdrücklich in meiner schriftlichen Erklärung hin, die Rechenschaftspflicht der EBA (European Banking Authority) und der ESMA zu stärken, insbesondere angesichts ihrer Verantwortlichkeiten speziell gegenüber dem Europäischen Parlament. Das ist auch eine Frage, inwieweit das Europäische Parlament seine Aufgabe der Überprüfung ernst nimmt, aber es ist auch eine Frage der primären Gesetzgebung, oder der Gesetzgebung, die die Schaffung der ESAs regelt, denn wenn man speziell betrachtet, wie die Führungskräfte der ESAs ernannt werden und wie sie in den Entscheidungsprozess eingreifen, dann besteht keine ausreichende Rechenschaftspflicht, besonders gegenüber dem Europäischen Parlament. Deshalb würde ich empfehlen, die Governance von sowohl EBA als auch ESMA zu ändern, ihnen ein Exekutivorgan ähnlich dem des SRB zu geben, mit Personen, die vom Europäischen Parlament überprüft wurden, und dann kann das Europäische Parlament Ernennungen blockieren, wenn sie nicht der Sichtweise des Europäischen Parlaments bezüglich der Unabhängigkeit und des Mandats dieser Organisationen entsprechen. Dann ist da noch die Finanzierungsreform, insbesondere für die ESMA, aber nicht notwendigerweise für die EBA, aber ich denke die ESMA – als eine Aufsichtsbehörde und meiner Meinung nach als eine Organisation, der künftig mehr Aufsichtsaufgaben übertragen werden sollten, und zwar mit Blick auf die Vision der Kapitalmarktunion, die wir aus Brüssel vernehmen, und die, meine ich, nach dem Brexit wünschenswert ist – braucht eine viel autonomere unabhängige Finanzierung durch in der Branche erhobene Abgaben – das gibt es schon, aber es reicht nicht aus – im Gegensatz zu einer politisch kontrollierten Finanzierung über Beiträge der Mitgliedstaaten und Beiträge der EU, die eine politische Einflussnahme ermöglichen. Ich sage nochmals, dass eine stärkere Rechenschaftspflicht für die ESAs, insbesondere die



EBA und die ESMA, erforderlich ist. Das Europäische Parlament muss hierbei im Mittelpunkt stehen, weil wir nicht wollen, dass diese Rechenschaftspflicht mit weniger Unabhängigkeit bezahlt werden muss. Es ist in einem Prozess wie der Diskussion, die wir heute führen, oder ähnlichen Diskussionen normal, dass die Branchenvertreter gegen die Unabhängigkeit der Aufsichtsorgane ankämpfen – das liegt in der Natur der Sache und dagegen ist nichts einzuwenden, aber die Unabhängigkeit ist ein öffentliches Gut, und die Krise hat gezeigt, wie wichtig es war, unabhängige Aufsichts- und Regulierungsbehörden für das Finanzsystem vorhalten zu können.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Zöllmer.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich noch mal auf die Strukturdebatten und geht an den GDV und an EIOPA. Es gibt Diskussionen und Überlegungen im Versicherungsbereich, direkte Aufsichtsbefugnisse an die EIOPA zu geben, etwa zur Genehmigung interner Modelle bei grenzüberschreitenden Versicherungsgruppen. Mich würde einfach mal interessieren, wie Sie zu dieser Forderung stehen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Bartel, bitte.

Sve **Karen Bartel** (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)): Herzlichen Dank. Grundsätzlich ist es so, dass wir im Großen und Ganzen mit der Struktur, wie sie jetzt besteht, einverstanden sind. Natürlich gibt es auch ein paar Kritikpunkte. Die Stichworte Leitlinien, qualifizierte Mehrheiten oder auch Board of Supervisor sind gefallen. Wenn ich aber sage, dass wir grundsätzlich mit der Struktur im Großen und Ganzen einverstanden sind, dann gilt das auch in Bezug auf die Rollenverteilung zwischen der BaFin und der EIOPA. Wir halten es nach wie vor für richtig, dass die direkte Aufsicht durch die BaFin ausgeübt wird. Das gilt auch insbesondere für die internen Modelle. Dort sehen wir ganz klar, dass man gerade bei den internen Modellen ein sehr marktnahes Verständnis haben muss, und dass das durch die

nationalen Aufsichtsbehörden, also hier durch die BaFin, eben wesentlich besser als durch die EIOPA sichergestellt werden kann. Nichtsdestotrotz würden wir grundsätzlich nichts ändern wollen.

Allerdings haben wir auch in unserer Stellungnahme gegenüber der EU-Kommission deutlich gemacht, dass die EIOPA an der einen oder anderen Stelle bei den internen Modellen für mehr Konvergenz sorgen müsste. Wir meinen auch, dass die EIOPA heute schon die entsprechende Befugnis hätte. Also wir meinen nicht, dass die EIOPA dafür weitere Aufgaben oder Befugnisse haben müsste. Warum meinen wir das? Wir haben Fälle in Europa gesehen, wo interne Modelle überhaupt nicht genehmigt worden sind oder eben uneinheitliche Standards angewendet worden sind.

Insgesamt meinen wir, dass die direkte Aufsicht sehr gut bei der BaFin aufgehoben ist. Dort sollte sie auch bleiben. Wir brauchen da ein sehr marktnahes Verständnis. Das stellen die BaFin bzw. die nationalen Aufsichtsbehörden her. Die EIOPA ist sehr gut in der Rolle des Koordinators aufgehoben. Sie muss dann aber auch für Konvergenz sorgen, insbesondere bei den internen Modellen würden wir uns ein bisschen mehr von EIOPA wünschen. Wenn die EIOPA meint, dass man dafür weitere Befugnisse braucht, dann muss das aus unserer Sicht konkret dargelegt werden. Das hat die EIOPA aus unserer Sicht bisher noch nicht getan. Auch in der Stellungnahme nicht, die die EIOPA jetzt auch hier eingereicht hat.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Rosenbaum, bitte.

Sve **Susanne Rosenbaum** (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)): Vielen Dank für die Einladung und für den interessanten Gedankenaustausch hier. Hinsichtlich der konkreten Fragen zu den internen Modellen: Unsere Stellungnahme liegt Ihnen vor. Wir glauben, dass die Zulassung von internen Modellen und die Aufsicht Hand in Hand gehen muss. Wir glauben aber auch, ähnlich wie der GDV, dass die Konvergenz bezüglich der internen Modelle innerhalb der Europä-



ischen Union verstärkt werden muss, da die nationalen Praktiken abweichend sind und das wiederum zu unterschiedlichen Spielregeln für die Marktteilnehmer führt.

Darüber hinaus glauben wir, dass die Kompetenzen der EIOPA Schritt für Schritt gestärkt werden müssen. Wir müssen nachvollziehen können, ob die Argumentation der nationalen Aufsichtsbehörden, dass diese unterschiedliche Behandlung auf spezifischen Marktunterschieden beruht, belastbar ist oder nicht nachvollziehbare Gründe vorliegen.

Nur um ein Beispiel zu nennen, EIOPA ist Mitglied in den Colleges (Anmerkung: Aufsichtskollegium, in dem die Aufsichtsbehörden aller Mitgliedstaaten vertreten sind, in denen Unternehmen der Gruppe niedergelassen sind). Teilweise werden wir nicht als vollständiger Aufseher anerkannt, wodurch uns der Zugang zu gewissen Informationen insbesondere von internen Modellen vorenthalten wird. Das bedeutet für uns, dass wir eben auch keine Einsicht in Informationen haben, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden. Dementsprechend sind Entscheidungen für uns weder nachvollziehbar noch in jeglicher Weise hinterfragbar.

Deshalb glauben wir, dass die Rolle von EIOPA in den Colleges gestärkt werden muss, sprich als zuständige Aufsichtsbehörde anerkannt werden muss. Ebenso wird EIOPA stärker bestehendes Instrumentarium nutzen, um mehr Konvergenz zu schaffen.

Aber wir müssen auch die rechtliche Grundlage dafür haben. Diese Beispiele hat der GDV eben genannt. Es ist zu Fällen gekommen, wo es Probleme zwischen nationalen Aufsichtsbehörden im Hinblick auf die Zulassung von Gruppenmodellen gab. Diese Probleme wurden z. B. dadurch gelöst, dass gewisse Mitgliedsstaaten aus dem Umfang des internen Modells einfach ausgelassen wurden, weil man sich nicht einigen konnte. In solchen Fällen sollte die EIOPA die unabhängige Entscheidung treffen können, intervenieren zu dürfen und ein verbindliches Schlichtungsverfahren (Binding mediation) auf Basis eigener Analyse einzuleiten, das heißt, EIOPA kann unabhängig und eigeninitiativ tätig werden und muss nicht erst von den

nationalen Aufsehern aufgefordert werden, einschreiten zu dürfen.

Mit dieser verstärkten Rolle könnte man - insbesondere hinsichtlich interner Modelle - eine einheitlichere, präventive und europäische Entscheidungsfindung für eine stärkere Konvergenz innerhalb der Europäischen Union gewährleisten.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU ist der Kollege Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank. Ich hätte eine Frage an die ESMA, wie sie die Aussage bewertet, dass man bei dem Thema der Honorar- und Provisionsberatung von den gesetzlichen Vorgaben im Primärrecht auf Level 1 aus Sicht der Marktteilnehmer abgewichen ist. Ist diese Wahrnehmung richtig oder sehen Sie das als eine falsche Wahrnehmung an und Sie haben doch im rechtlichen Rahmen gehandelt?

Bei der zweiten Frage bin ich jetzt hin und her gerissen. Jetzt weiß ich nicht, was die nachfolgenden Kollegen fragen wollen. Eigentlich wollte ich der EZB jetzt noch mal die Möglichkeit geben. Aber nachdem meine vorhergehende Frage zum Thema EZB nicht beantwortet wurde, hoffe ich, dass die Kollegen Ihnen die Chance geben werden.

Wir hatten das Thema Governance, Herr Dr. Van Roosebeke. Das hatten Sie nur auf die ESAs bezogen. Meine Frage bezog sich aber auch auf die EZB, die, wie wir jetzt gerade in der Diskussion festgestellt hatten, einen Wettlauf mit der EBA bei der Normengesetzgebung macht. Bei den ESAs haben wir schon die Diskussion der Governance, wobei das im Vergleich zur EZB noch paradiesische Verhältnisse sind. Vielleicht können Sie dazu noch ein paar Worte sagen.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Michalik, bitte.

Sv **Dr. Jakub Michalik** (European Securities and Markets Authority (ESMA)): Vielen Dank für die



Frage und das Interesse an dem speziellen Punkt der Zuwendungen und Honorarberatung. Ich will mich gerne dazu äußern. Wie Sie wissen, hat die ESMA im Rahmen von Level 2 im Bereich Konsumentenschutz im Dezember 2014 einen sogenannten Technical advice an die Kommission geschickt, den die Kommission nachher in einem delegated act fast vollkommen inhaltlich übereinstimmend umgesetzt hat. Wir arbeiten jetzt stark daran, wie die Konvergenz zwischen der nationalen Aufsichtsbehörden im Zuge der MiFID-Implementierung sicherzustellen wäre, die bis zum 3. Januar 2018 umzusetzen ist. Wir hören schon jetzt, dass die Aufsichtsbehörden von vielen Mitgliedsstaaten zusätzliche Frage haben und an uns herantreten, damit wir weiter arbeiten und weitere Hinweise geben, wie die Frage von Zuwendungen und Honorarberatung weiter zu implementieren ist. Wir sind überzeugt, dass wir im Zuge dieser Arbeiten die Vorgaben von Level 1 berücksichtigt haben. Letztendlich war die Entscheidung der Kommission, diese Vorgaben fast inhaltlich komplett umzusetzen.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Van Roosebeke, bitte.

Sv **Dr. Bert van Roosebeke** (Centrum für Europäische Politik (cep)): Vielen Dank für die Wiederholung Ihrer Frage. Es ist aus meiner Sicht eine sehr grundlegende Frage. Die Frage der Governance bei der EZB in Sachen Bankenaufsicht ist aus meiner Sicht ein bisschen schwierig, weil die Bankenaufsicht, aus meiner Sicht, gar nicht in die EZB gehört. Deswegen stellt sich für mich weniger die Frage, wie kann man die Governance innerhalb der EZB bei der Bankenaufsicht ändern, sondern eher die Frage, wie man die Bankenaufsicht schnellstmöglich aus der EZB herausbekommt. Wir sind jetzt natürlich etwas im spekulativen Bereich. Sie wissen und kennen ja alle die Standortdiskussion, wo die EBA denn nun ihren neuen Sitz haben soll. Ich glaube aber, dass wenn die EBA dann nach Deutschland käme und so schlecht stehen die Chancen dafür ja nicht, wäre das vielleicht tatsächlich eine Möglichkeit, zwei Fliegen mit einer Klappe zu erschlagen und die Bankaufsicht aus der EZB herauszulösen und in die EBA zu integrieren. Einfach wird das sicher nicht sein. Wir wissen ja alle, dass die EZB natürlich nur eine auf die Eurozone

bezogene Bankenaufsicht betreibt und die EBA ein EU-Gremium wäre. Da mit Ausnahme von Dänemark eigentlich alle EU-Staaten perspektivisch den Euro übernehmen sollten, ist das Problem dann vielleicht perspektivisch nicht mehr ganz so groß. Aber auch da gucken wir etwas in den Sternen.

Das wäre aus meiner Sicht eine Ideallösung, weil wir damit die offensichtlichen Interessenkonflikte – ich sehe das ganz anders als der Kollege von der EZB – vermeiden können. Ich bin im Übrigen auch nicht der Meinung, dass wir dafür eine Änderung der Primärverträge bräuchten. Es war aus meiner Sicht auch nicht zwingend, dass die EZB die Bankenaufsicht ausüben musste. Es ist klar, dass der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine Möglichkeit vorsieht, es auf die EZB zu übertragen. Es war auch damals, Sie erinnern sich vielleicht, sehr strittig, ob man der EZB in diesem großen Umfang die Aufsicht geben sollte. Ich glaube, wir können ohne Änderung der Primärverträge die Bankenaufsicht aus der EZB herausnehmen und in eine andere europäische Institution integrieren. Das wäre aus meiner Sicht die relevante Änderung der Governance-Strukturen.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die Fraktion DIE LINKE. ist Frau Werner.

Abg. **Katrin Werner** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe drei kurze Fragen an Herrn Hoffmann-Axtelm. Inwieweit ist das europäische System der Finanzaufsicht, die Transparenz und die demokratische Legitimation der Aufsicht gestärkt oder verwässert worden? Meine zweite Frage lautet: Haben Sie Vorschläge wie die Zielkonflikte zwischen Geldpolitik und Aufsichtsfunktion innerhalb der EZB besser gelöst werden können? Welche Schritte müsste das Parlament zu einer Lösung beitragen?

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Hoffmann-Axtelm, bitte.

Sv **Leo Hoffmann-Axtelm** (Transparency International EU): Haben Sie vielen Dank für die Einladung. Ich bin auch sehr erfreut, hier zu sein.



Transparency International ist in der Regel weniger mit der Bankenaufsicht und den Aufsichtsbehörden insbesondere auf europäischer Ebene befasst, sondern kümmert sich normalerweise eher um Antikorruptionsfragen, aber natürlich auch um Interessenskonflikte. Wir beschäftigen uns auch damit, wie man Interessenskonflikte durch Strukturen der Good Governance vermeiden kann. Insbesondere im Fall der EZB hatten wir uns das für den Single Supervisory Mechanism (SSM) angeschaut. Ansonsten arbeiten wir für die Bankenaufsicht mit finance watch eng zusammen. Insofern würde ich alle Ausführungen von Prof. Lenz so mittragen und auch noch mal eine Lanze für das Twin Peaks-Modell brechen wollen, da es ziemlich klar erscheint, dass so Interessenskonflikten besser vorgebeugt werden kann. Das Gleiche gilt auch für die Ausstattung mit Ressourcen. Hier kann nur eine klare Trennung von den regulatorischen Behörden und von der eigentlichen Aufsicht dafür sorgen, dass die Aufseher, die mehr Ressourcen benötigen, Ressourcen in der Form einer Abgabe von den Beaufsichtigten bekommen können. Denn es ist klar, dass die Budgets auf der europäischen Ebene eher restriktiv sind.

Zur ersten Frage: Wir sind nicht für eine Transparenz als Selbstzweck, sondern für Transparenz als Mittel zum Zweck. In diesem spezifischen Bereich gibt es aus meiner Sicht drei Hauptgründe, warum Transparenz besonders wichtig ist. Der Erste ist die Finanzmarktstabilität, das Zweite die Integrität beziehungsweise die Vorbeugung von Korruption und drittens die demokratische Rechenschaftspflicht. Es wurde schon ziemlich deutlich, dass die Überwachung der europäischen Aufsichtsbehörden durch das Parlament und durch den Rat besser funktionieren würden, wenn auch die Entscheidungsstrukturen transparenter gestaltet werden würden, sodass auch klarer ist, inwieweit die internen Gremien und die verschiedenen Prozesse aufeinander abgestimmt sind. Die Finanzstabilität profitiert auch davon, wenn wir mehr Informationen darüber bekommen, wie gesund die Banken und die anderen Gesellschaften tatsächlich sind.

Gerade im Verlauf dieser Sitzung wurde die Deutsche Bank mit einer 41 Millionen US-Dollar Strafe in den USA belegt. Man erfuhr auch sofort, wofür

die Strafe gezahlt werden muss und was die spezifischen Probleme waren. Als Transparency International wären wir sehr dafür, dass auch in Europa bei allen Strafzahlungen oder auch Strafzahlungen, die nicht erfolgen, sondern wo man sich dann auf einen Vergleich einigt, in jedem Fall klar gemacht wird, wofür die Zahlung geleistet wurde, was genau falsch gelaufen ist, wer genau verantwortlich war und was die Gründe für diese Vergehen waren. Damit würde eine abschreckende Funktion einhergehen, das Vertrauen in das Finanzwesen gestärkt werden und dann positive Effekte für die Wirtschaft erwachsen, dadurch dass die Zinsen niedriger sind.

Heute werden insbesondere in Deutschland auch keine Details darüber veröffentlicht, was die Vergehen der einzelnen Banken oder auch anderen Gesellschaften sind. Diese restriktive Haltung scheint davon auszugehen, dass das Risiko für das Finanzsystem eher aus der Veröffentlichung der Missstände erwächst, und nicht so sehr aus der Existenz der Missstände. Die Behörden in den USA und Großbritannien haben da eine wesentlich proaktivere Herangehensweise.

Ich denke, die Frage zielte darauf ab, ob es eine gute Idee ist, diese Aufsichtsbehörden auf der europäischen Ebene statt auf der nationalen Ebene zu haben. Auch in der bisherigen Diskussion hier ist schon klar geworden, dass verschiedene Akteure eher die nationale Ebene favorisieren und dass die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aber nur gewährleistet ist, wenn dies auf der europäischen Ebene passiert. Es ist auch klar, dass das transparenter geregelt werden kann, wenn man auf europäischer Ebene Behörden für 19 Mitgliedsstaaten hat, anstelle von 19 verschiedenen Behörden für die nationalen Kontexte. Es liegt auch im Wesen der Finanzen, dass es hier einen Übertragungseffekt (spillover) gibt, der über Landes- und auch über Währungsgrenzen hinweg geht. Insofern ist es klar, dass man sich da auch nicht auf europäischer Ebene aufhält, sondern der „Login“ von bestimmten regulatorischen Aktivitäten schon in Basel passiert, wenn man sich auf globaler Ebene auf verschiedene Standards einigt.



Ich denke, es wäre wichtig, dass man die Transparenz nicht nur in der Governance erhöht, sondern auch für bank-level-data, also für die Informationen über einzelne Institute, sowohl im Aggregat als auch für die Banken spezifisch. Allerdings ist das heute schwierig, weil auf Level 1 sowohl die Verordnung zum SSM als auch die Eigenkapitalrichtlinie Artikel enthalten, die es eigentlich untersagen, diese Information preiszugeben. Aber mittelfristig kann der Verweis auf die Finanzmarktstabilität eigentlich kein Motiv dafür sein, diese Daten und diese Informationen für immer unter Verschluss zu behalten. Insgesamt wäre das System wesentlich resilienter und hätte mehr Vertrauen, wenn man dorthin kommen könnte, dass diese Daten ohne große Schwierigkeiten veröffentlicht werden könnten.

Letztes Jahr gab es einen sehr wichtigen Bericht, geschrieben von Nicolas Veron, der heute auch anwesend ist, Mark Hallerberg und Christopher Gandrud. Die Autoren haben gezeigt, dass es im Prinzip möglich wäre, die Transparenz zu erhöhen, indem man diese Dinge auf die europäische Ebene hebt. In der Praxis gab es aber doch noch Schwierigkeiten, und die Transparenz hatte sich in den letzten Jahren sogar etwas zurückentwickelt. Dort gibt es jetzt vielleicht eine Trendwende. Aber es wäre auf jeden Fall wichtig, hier Fortschritte zu machen.

Ich komme zur letzten Frage, nämlich zu der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und insbesondere, wie man die Trennung von der EZB und dem SSM organisieren kann und was man dort auch in der kurzen Frist machen könnte. Die Schwierigkeit ist, dass es natürlich nicht nur die Geldpolitik gibt, die ja unabhängig von der Aufsicht sein sollte, sondern gleichzeitig ist die EZB auch so unabhängig, dass sie sich eigentlich kaum eignet, um hinsichtlich der Bankenaufsicht eine ordentliche demokratische Rechenschaftspflicht gegenüber den anderen politischen Institutionen sicherstellen zu können. Natürlich funktioniert es bisher. Wir haben auch gehört, dass es besser funktioniert als bei den ESAs. Aber nichtsdestotrotz ist es doch so, dass die Unabhängigkeit der EZB einen klaren Riegel vor die echte Rechenschaftspflicht schiebt. Dennoch plädieren wir insgesamt dafür, dass die Bankenaufsicht aus

der EZB herausgelöst wird. Das schien auch weitgehend Konsens zu sein.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Ich glaube, Sie haben alles beantwortet. Vielen Dank. Letzter Frau-gestellter für heute ist für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Sarrazin.

Abg. **Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine erste Frage geht an Herrn Veron. Sie haben gerade eben noch mal dargelegt, welchen Änderungsbedarf Sie bei der ESMA sehen. Jetzt hatten Sie in dem ersten Statement, wie mir zugetragen wurde, auch noch mal Änderungsbedarf spezifisch vor dem Hintergrund des Brexit dargelegt. Gilt dieser Änderungsbedarf über die gerade von Ihnen skizzierten Bereiche, Besetzungspolitik, Zugriff des Europäischen Parlaments oder auch Finanzierung der ESMA, hinaus. Das scheinen mir, Themen zu sein, die jetzt nicht nur auf Grund des Brexits auf der Tagesordnung stehen. Welche konkreten Risiken sehen Sie in Bezug auf die Arbeit der ESMA wegen des Brexits?

An die ESMA würde ich gerne meine zweite Frage richten. Entweder können Sie diese nutzen, um auf die Punkte der Deutschen Kreditwirtschaft in Bezug auf die Proportionalität zu antworten. Falls Sie das nicht möchten, würde ich Sie gerne etwas anderes fragen, da viele Marktteilnehmer sagen, dass der Derivatemarkt auch für den europäischen, also den EU-27-Bereich zukünftig stark über London laufen wird. Daraus ergeben sich aber besondere Herausforderungen für den Kontrollzugriff der ESMA auf diese Produkte. Könnten Sie dazu vielleicht ein paar Antworten auch mit dem spezifischen Hintergrund Brexit geben oder, falls Sie die Antwort noch nicht haben, zumindest die Probleme skizzieren?

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Eigentlich kann jeder nur eine Antwort auf eine Frage geben. Aber gut, wir fangen mal an mit Herr Veron.

Sv **Nicolas Veron** (Bruegel and Peterson Institute for International Economics): Vielen Dank noch einmal. Also warum ist der Brexit hier von Bedeu-



tung? Kurz gesagt: Wir haben zurzeit eine Organisation der Kapitalmärkte in der Europäischen Union, die man sich als Nabe-Speiche-System („Hub and Spokes“) vorstellen kann. Dabei fungieren London als Nabe und alle anderen Mitgliedstaaten als Speichen, und es ist wirklich fast so extrem. Das institutionelle Geschäft, Derivate und ein Großteil des Investment-Banking... das ist sehr auf das Vereinigte Königreich als Gerichtsstand und geografisch auf London konzentriert. Wenn jetzt das Vereinigte Königreich aus der EU austritt, werden zwar einige Geschäftszweige in London bleiben, aber vieles wird sich in die EU-27 verlagern, und dann wird das Bild, das entsprechende Bild, im Wesentlichen wie ein verteiltes Netzwerk aussehen. Nicht in jeden einzelnen Mitgliedstaat werden sich Teile des Geschäfts verlagern, aber es wird nicht mehr ein Mitgliedstaat sein, der eine derart zentrale dominierende Rolle spielt wie gegenwärtig London. Und deshalb stellt sich die Frage, welches Aufsichtssystem das richtige ist, um dieses verteilte Netzwerk im Hinblick auf Finanzstabilität, Marktintegrität und Anlegerschutz wirksam zu überwachen. Lässt sich dies bereits durch eine Koordinierung der nationalen Aufsichtsorgane innerhalb des jetzigen gesetzlichen Rahmens erreichen oder braucht man mehr Einheitlichkeit? Und je mehr man sich mit der Sache beschäftigt, desto klarer sieht man, dass mehr Einheitlichkeit nötig ist, und grundsätzlich sieht es so aus, dass die ESMA einen Großteil dessen ersetzen muss, was heute von den Behörden des Vereinigten Königreichs – Bank of England und FCA – geleistet wird, weil nationale Behörden dies nicht ohne eine stärkere europäische übergeordnete Verknüpfung wirksam tun können. Dies ist der Grund, warum der Brexit eine Stärkung der Kompetenzen und des Mandats der ESMA auslösen sollte, und in meiner schriftlichen Erklärung erläutere ich näher, was dies in der Praxis bedeutet, weil es eine Menge unterschiedlicher Marktsegmente gibt – Rechnungswesen, Wirtschaftsprüfung, Finanzinfrastruktur, MiFID – und eine Menge anderer Dinge, die berücksichtigt werden müssen. Dann wiederum macht eine stärkere ESMA mit direkteren Überwachungs- oder Durchsetzungskompetenzen eine Governance-Reform erforderlich, und das ist die Verbindung im Hinblick auf die Vergrößerung und Vertiefung des ESMA-Mandats und die Reform von Governance und Finanzierung, weil ich denke, dass die gegenwärtige ESMA-Governance zwar für

die Vorbereitung und Identifizierung technischer Standards ausreicht, aber nicht für das sehr umfassende Aufsichtsmandat. Deshalb also ist die Reform von Governance und Finanzierung der ESMA im Zusammenhang mit dem Brexit dringend, weil wir wissen, dass die Kompetenzen erweitert werden müssen, um die Anforderungen eines integrierten Marktplatzes in der EU-27 zu erfüllen und einen schädlichen Regulierungswettbewerb nach unten zu verhindern. Nochmals vielen Dank.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Michalik, bitte.

Sv **Dr. Jakub Michalik** (European Securities and Markets Authority (ESMA)): Vielen Dank. Ich glaube, ich werde die zweite Frage beantworten, weil das schon daran anknüpft, was Herr Veron bereits erklärt hat.

Im Moment erlauben die geltenden Rahmenbedingungen in der EU das sogenannte Clearing von Derivatekontrakten in Euro nicht nur in der EU, sondern auch in anderen Städten, vorbehaltlich einer Äquivalenzprüfung und einer positiven Äquivalenzentscheidung der Kommission, wo die ESMA beratend tätig ist, und auch bei der sogenannten recognition (Anerkennung) von zentralen Gegenparteien. Im Zuge des Brexits werden wir eine Situation haben, wo Großbritannien als Drittland der EU um diese Äquivalenzprüfung ersuchen müsste. Das Problem ist aber, dass in der praktischen Ausgestaltung die ESMA bzw. die nationalen Aufsichtsbehörden ziemlich beschränkte Möglichkeiten in Bezug auf die tägliche Überwachung und Aufsicht von diesen in Drittländern angesiedelten zentralen Gegenparteien haben. Von daher stellt sich die Frage, was wir in der EU-27 machen, um diese Situation zu verbessern und die systemischen Risiken abzubauen. Auch wenn wir gute Kooperationen mit amerikanischen, australischen und zukünftig den britischen Aufsehern haben, können wir nicht sicherstellen, dass dort ansässige Aufsichtsbehörden so viele Ressourcen zur Verfügung stellen, sodass EU-bezogene Kontrakte ordentlich beaufsichtigt werden. Von daher gibt es in der jetzigen politischen Debatte zwei Möglichkeiten. Die ESMA hat bis dato zu keiner von beiden Position bezogen. Entweder stärken wir die Aufsicht von



der EU aus für die in Drittstaaten ansässigen zentralen Gegenparteien. Oder wir verpflichten dazu, alle Kontrakte in der EU, die im Euro bezogen sind, durch in der EU ansässige zentrale Gegenparteien durchführen zu lassen. Diese zwei Möglichkeiten gibt es. Das ist dann die politische Entscheidung durch den Gesetzgeber in Brüssel, wie jetzt weiter vorgegangen wird.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Radwan hatte noch eine ganz kurze Nachfrage.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Ich habe keine Nachfrage. Ich wollte nur sagen, nachdem die EZB hier mehrmals genannt wurde, dass Sie der Fairness halber vielleicht noch einmal ganz kurz die Chance haben sollte, Ihre Sichtweise zu dem Wettlauf und den Sparkassen darzulegen, damit wir es auch verstehen.

Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Ibel, bitte.

Sv **Dr. Korbinian Ibel** (Europäische Zentralbank): Vielen Dank, das weiß ich sehr zu schätzen. Lassen Sie mich die Aussagen des Kollegen vom DSGVO in drei Sachen splitten. Das sind zwei inhaltliche Punkte und ein prozessualer Punkt.

Das Erste war der inhaltliche Punkt. Die EZB scheint gleiche Kriterien für Vorstände und Aufsichtsräte anzuwenden. Das stimmt nicht. Da muss ich widersprechen. Das ist nicht so. Wir unterscheiden sehr klar und haben sowohl das deutsche System als auch ein monistisches System (englisch one-tier system) im Auge, was es in anderen Ländern gibt. Wir schauen immer auf das Team, wir schauen immer auf die Gesamtheit. Ein Vorstand, der eine direkte Führungsrolle hat, hat eine ganz andere Bedingung als ein Aufsichtsrat zu erfüllen. Das kann ich schon mal abhaken.

Das Zweite ist: Ich weiß, dass in Deutschland das Thema „Interessenkonflikte“ ein sensibles Thema ist, insbesondere im Sparkassensektor. Das ist uns wohl bekannt. Aus unserer Sicht haben wir es gelöst. Wir haben es folgendermaßen gelöst, indem

wir gesagt haben, dass es unbenommen ist, dass es Interessenkonflikte gibt. Wir schauen dabei als EZB natürlich nicht nur auf die deutsche Historie, sondern auch auf die europäische Historie. Wenn man nach Spanien zu den spanischen Sparkassen (Cajas) schaut, hat man gesehen, wozu politische Einflussnahme führen kann und zu welchen Problemen im Bankensektor. Da kann man durchaus mal von der Historie unserer europäischen Partnerländer lernen. Diese Interessenkonflikte gibt es also. Wir verhindern aber in keiner Weise, dass ein Lokalpolitiker der Vorsitzende des Aufsichtsrates einer Sparkasse sein kann. Das ist nicht der Fall. Wir fordern nur mitigierende Maßnahmen. Das heißt, wenn über einen Kredit für eine kommunal-nahe Organisation entschieden wird, dann muss sich dieser eben der Stimme enthalten. Vielleicht muss er sogar rausgehen, wenn es zu dieser Abstimmung kommt. Das ist aus unserer Sicht richtig so. Das schützt aus unserer Sicht das Bankensystem. Das verhindert auch in keiner Weise, dass Kommunalpolitiker weiterhin in den Gesellschaftsräten tätig sein können. Aus unserer Sicht ist das Lernen aus historischen Zusammenhängen.

Dann kommen wir zum prozessualen Punkt, ob es zwischen EBA und EZB einen Wettlauf gab oder nicht. Das war kein Wettlauf. Das ist genau der Fall, den ich zuerst beschrieben habe. Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe in der EBA ist zugleich meine Bereichsleiterin, die zuständig für Autorisierungen ist. Das heißt, es gab eine komplette Vereinheitlichung der Arbeit der beiden Gremien aus EZB und EBA. Es war nur so, dass man uns aufgrund von internen Gegebenheiten und aufgrund des Drucks aus der Industrie, die gesagt haben, seit zwei Jahren macht ihr schon fit and proper-Assessments, gefragt hat, wie wir es machen. Wir konnten nicht länger warten, sondern mussten veröffentlichen. Natürlich haben wir nicht veröffentlicht, ohne zuvor mit der EBA zu sprechen. Ich habe persönlich mit Andrea Enria, dem Vorsitzenden der EBA, darüber gesprochen. Dieser hat zugestimmt und gesagt, dass er es in dem Fall versteht. Wir sind uns einig, ihr geht vor, wir kommen nach. Deswegen wiederhole ich meine Aussage zur Zusammenarbeit mit der EBA, welche an der Stelle sehr gut und kollegial ist. Es gibt da keinen Wettbewerb, sondern es ist eher komplementär.



Vorsitzende, **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Das war ein schönes Schlusswort. Ich bedanke mich bei allen Beteiligten für die interessante Anhörung, besonders bei den beiden Dolmetscherinnen für die Hilfe, die Sie uns geleistet haben und ich wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt und falls Sie in Berlin bleiben, noch einen schönen Aufenthalt, bis zum nächsten Mal. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 17:46 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
**Vorsitzende**



The Consumer Voice in Europe

**Written statement for the hearing of the Finance Committee of the German Bundestag  
on the European Supervisory Authorities  
31 May 2017**

**By Farid Aliyev  
Senior Financial Services Officer  
BEUC - The European Consumer Organisation**

Dear Members of the Bundestag,

Thank you for this opportunity to introduce BEUC's views on the European Supervisory Authorities (EBA, ESMA and EIOPA) and more specifically, their role in protecting financial services consumers.

Let me first briefly introduce the organisation I am representing. BEUC, the European Consumer Organisation, represents 43 independent national consumer organisations from 31 European countries (EU, EEA and applicant countries). Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) is our German member. BEUC acts as the umbrella group in Brussels for its members and our main task is to represent them at European level and defend the interests of all Europe's consumers. Retail financial services form part of our priority areas.

Today, consumer satisfaction with financial services providers across many European countries remains low. This fact is being confirmed by the European Commission's Consumer Market Scoreboards, where retail financial services rank very low in terms of consumer confidence for many years. This poor performance is not surprising, given that financial products become increasingly complex (too often unnecessarily complex), consumers often receive bad quality advice and mis-selling scandals occur with a worrying regularity.

The causes can be partly attributed to regulatory shortcomings. For example, overreliance on information disclosure rules, instead of tackling product complexity, reliance on sales-driven, biased financial "advice" which steer consumers to costly products not suiting their needs. Besides regulatory shortcomings, low levels of consumer satisfaction result from unsatisfactory public and private enforcement of the existing legislation in many Member States.

Today, the bulk of retail finance legislation across Europe originates from the EU level, while Member States have full discretion on how to enforce them at national level. As a result, conduct of business (or consumer protection) supervision varies across Member States: many national supervisors lack a clear statutory objective to provide consumer protection; many of them are under-staffed, have little on-site inspection capacity, have limited legal powers to make binding decisions and limited powers of sanction. Even though in the post-financial crisis period some EU countries have given a higher priority to conduct of business supervision (for example, clear separation between prudential and conduct supervision in Belgium and UK), most Member States still lag behind in that respect.

The quality of enforcement of EU law is a considerable problem both for consumer trust and market integration. While responsibility for day-to-day supervision of financial institutions should essentially remain with national competent authorities, there is an urgent need to upgrade the quality of supervision and enforcement everywhere in the EU. Each Member State should have its own financial conduct authority in order to ensure that consumer protection legislation is properly enforced.

BEUC believes that the European Financial Supervisory Authorities have an important role to play in achieving supervisory convergence in conduct of business supervision. For that, we see the need to set up a separate EU supervisor that would focus on defending consumer interests in financial services<sup>1</sup>. One of the main tasks of the new authority should be the development, implementation and monitoring of common standards of conduct of business supervision at Member States level in order to provide all EU consumers with a high level of protection wherever they live.

Besides that, the EU consumer protection supervisor should be granted direct supervisory and product intervention powers with regard to cross-border issues, as well as EU-wide negative trends and risky products and practices that are widespread across several Member States. This would help take a proactive approach to prevent mass consumer detriment caused by toxic financial products and practices. Consumer treatment across Member States with regards to the same types of detriment should be similar.

The European Commission is currently reviewing the functioning of the ESAs. This review is a good opportunity to harmonise the quality of supervision and enforcement everywhere in the EU to better protect users of financial services. BEUC calls on the EU and national policy-makers to support this crucial reform and put consumer protection at the heart of the EU policy-making.

---

<sup>1</sup> BEUC response to the Commission consultation on the review of the European Supervisory Authorities, May 2017: [http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-051\\_fal\\_beuc\\_position\\_on\\_esas\\_review.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-051_fal_beuc_position_on_esas_review.pdf)



Frankfurt,  
26. Mai 2017

**Position des BVI zur Anhörung zu dem europäischen System der Finanzaufsicht  
Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD "Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln", BT-Drs. 18/ 7539**

Der deutsche Fondsverband BVI<sup>1</sup> begrüßt die EntschlieÙung des Deutschen Bundestages, sich für eine effiziente Weiterentwicklung der europäischen Finanzaufsicht einzusetzen und dazu Sachverständige anzuhören. Die Investmentbranche unterstützt im Wesentlichen die Forderungen der Fraktionen und setzt auf die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene. Insbesondere den Ausführungen zum Kompetenzrahmen, zur Einschränkung der Level 2-Ermächtigungen und zur Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und Proportionalität schließen wir uns an.

In der Diskussion um die Weiterentwicklung des europäischen Systems der Finanzaufsicht möchten wir die folgenden Aspekte hervorheben, die wir auch im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Funktionsweise der ESAs gegenüber der EU-Kommission vertreten haben:

- **Ausbau der aufsichtlichen Koordination:** Die Zusammenarbeit der ESAs im Gemeinsamen Ausschuss sollte erweitert werden, um die aufsichtliche Konvergenz zwischen den einzelnen Sektoren des Finanzmarktes zu stärken. Nach Vollzug des Brexit sollten die ESAs zudem eine wesentliche Rolle in der Einschätzung und Überwachung der Äquivalenz von Drittstaaten übernehmen.
- **Fokussierung auf Kernzuständigkeiten:** Die Zuständigkeiten der ESAs im Bereich des Verbraucherschutzes beziehen sich vornehmlich auf Maßnahmen zur Aufsichtskonvergenz, Marktbeobachtung und daraus folgende Warnungen/Verbote. Sie sollten nicht dazu genutzt werden, um politische Forderungen im Bereich des Verbraucherschutzes durch technische Empfehlungen auf Level 2 durchzusetzen. Die normative Ausgestaltung der Verbraucherschutzregeln ist dem EU-Gesetzgeber vorbehalten; die ESAs haben in diesem Bereich kein politisches Mandat.
- **Einführung der Kontrollmechanismen für Level-3-Maßnahmen:** Kritisch sehen wir, dass von den ESAs erlassene Leitlinien weder der Kontrolle noch der Annahme durch die EU-Institutionen unterliegen. Weder Marktteilnehmern noch nationalen Aufsichtsbehörden stehen Rechtsmittel gegen die Leitlinien zu. Es mangelt daher an einem System der Überprüfung, das aus rechtsstaatlicher Sicht angemessen und auf Grund der bisherigen praktischen Erfahrungen dringend geboten ist. Ein Mechanismus zur Kontrolle und Überprüfung der Leitlinien könnte durch die Einräumung formaler Beschwerde- oder Klagerechte an Marktteilnehmer geschaffen werden.
- **Koordination der Datenerhebung:** Die ESAs sollten eine koordinierende Rolle im Hinblick auf die regulatorische Berichterstattung übernehmen, um eine umfassende Standardisierung von Dateninhalten und -formaten auf europäischer und möglichst auch auf globaler Ebene zu erzielen. Im Rahmen ihrer Marktüberwachungsfunktion sollten sie berechtigt sein, die an nationale Aufsichtsbehörden bereits gemeldeten Daten anzufordern und über technische Lösungen zur Aggregation und Auswertung dieser Daten verfügen. Die Primärzuständigkeit zur Datenerhebung sollte hingegen bei

<sup>1</sup> Der BVI vertritt die Interessen der deutschen Investmentbranche. Seine 99 Mitglieder verwalten 2,9 Billionen Euro in OGAWs, AIFs und Vermögensverwaltungsmandaten. Mit der Interessenvertretung der Mitglieder engagiert sich der BVI für bessere Rahmenbedingungen für die Investmentanleger. Die Mitgliedsgesellschaften des BVI betreuen direkt oder indirekt das Vermögen von rund 50 Millionen Menschen in rund 21 Millionen Haushalten.

den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben. Doppelmeldungen der Marktteilnehmer an nationale Behörden und die ESAs sind aus Effizienzgründen zu vermeiden.

- **Direkte Aufsichtsbefugnisse nur in vollharmonisierten Marktbereichen:** Die ESAs sollten nur direkt zur Überwachung von Marktaktivitäten bzw. Marktteilnehmern befugt sein, soweit die maßgeblichen regulatorischen Vorgaben vollständig harmonisiert sind. Im Bereich der pan-europäischen Investmentfonds sind bislang nur die Regeln zu ELTIFs, EuSEFs und EuVECAs harmonisiert. Für OGAWs hingegen sind zwar die Vorgaben zu den Anlagegegenständen und -grenzen harmonisiert, andere Regelungsbereiche lassen jedoch bewusst Spielraum für die nationale Umsetzung. **Im Hinblick auf nationale Besonderheiten halten wir es nicht für sinnvoll, die Aufsicht über OGAWs auf europäischer Ebene zu bündeln.** Gleiches gilt für die Aufsicht über OGAW- und AIF-Kapitalverwaltungsgesellschaften, deren Aktivitäten weder vollharmonisierten EU-Regeln unterliegen noch systemrelevant sind. Die Marktnähe der Aufsicht, die für die Etablierung maßvoller Aufsichtspraktiken unabdingbar ist, wäre außerdem bei der Übertragung der Aufsichtszuständigkeiten auf die EU-Ebene nicht mehr gegeben.
- **Erhaltung sektorspezifischer Überwachung:** Wir sind für eine Erhaltung des bestehenden Systems der sektoralen Überwachung und gegen eine radikale Änderung der Aufsichtsarchitektur. Die sektorspezifische Überwachung ist aus unserer Sicht sehr effektiv, denn sie ermöglicht es, aufsichtsrechtliche Ansätze im Hinblick auf spezifische Geschäftstätigkeiten oder andere Besonderheiten der einzelnen Finanzsektoren anzupassen. Die ESAs benötigen spezialisiertes und qualifiziertes Personal, um mit den komplizierten regulatorischen Vorgaben des jeweiligen Sektors umzugehen und die Spezifika der unterschiedlichen Marktteilnehmer einordnen zu können. Eine Doppelspitze mit einer prudenziellen Aufsichtsbehörde und einer für die Verhaltensaufsicht zuständigen Behörde ist angesichts der Vielfalt und Komplexität der Finanzmärkte und der Finanzmarktregulierung innerhalb der EU nicht sinnvoll. Effizienzgewinne lassen sich jedoch durch eine Reduzierung der Standorte der ESAs und eine organisatorische Zusammenlegung von EIOPA und EBA erzielen.
- **Notwendigkeit einer teilweisen Finanzierung aus EU-Mitteln:** Soweit die Marktteilnehmer teilweise oder vollständig nationale Aufsichtsbehörden finanzieren, tragen sie bereits heute über den 60%-Anteil der nationalen Aufsichtsbehörden am ESA-Budget indirekt zur Finanzierung der ESAs bei. Eine vollständige Finanzierung durch die Marktteilnehmer ist nicht angemessen, da ein wesentlicher Teil der Aufgaben der ESAs die Vorbeugung und Minderung von Finanzstabilitätsrisiken innerhalb der EU ist. In der Erarbeitung von Vorschlägen für delegierte Rechtsakte, übernehmen die ESAs zudem eine Aufgabe, die nach den Artikeln 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich der Europäischen Kommission obliegt. Diese sollte daher aus dem EU-Budget finanziert werden. Der Erhalt einer teilweisen Finanzierung durch die EU würde eine Verantwortung der EU-Institutionen für die Kontrolle des Budgets der ESAs sicherstellen und diesen Einfluss auf die Setzung von Prioritäten für die künftigen Tätigkeiten der ESAs einräumen. Die Erfahrung in Deutschland zeigt zudem, dass ein vollständig durch die Marktteilnehmer finanziertes System der Haushaltsdisziplin abträglich ist.
- **Größere Diskussionsbereitschaft der ESAs:** Die aktuellen Möglichkeiten der Marktteilnehmer, in den Meinungsaustausch mit den ESAs zu treten, sind stark begrenzt. Die ESAs veröffentlichen keine detaillierten Organigramme, so dass die zuständigen Ansprechpartner nicht bekannt sind. An-



fragen für Treffen mit Branchenvertretern werden nur selten akzeptiert. Angesichts der überragenden Bedeutung der ESAs als Standardsetzer für die europäischen Finanzmärkte ist diese fehlende Kooperationsbereitschaft nicht befriedigend. **Die ESAs sollten daher dem Prinzip eines offenen Meinungsaustauschs mit den Marktteilnehmern verpflichtet sein.** Dies würde auch den ESAs helfen, die komplexen Marktpraktiken und Geschäftsaktivitäten besser zu verstehen. Wir würden es auch begrüßen, wenn Marktteilnehmer die Gelegenheit hätten, sich im Rahmen öffentlicher Konsultationen zu den Prioritäten der künftigen Arbeit der ESAs zu äußern.



**Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum „Europäischen System der Finanzaufsicht“ auf Basis des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln“ – BT-Drucksache 18/7539**

Der vorliegende Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit dem Titel „Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln (BT-Drucksache 18/7539) regt an, die Rolle der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) neu zu bewerten sowie die europäische Aufsichtsstruktur einer Evaluation zu unterziehen. Letzteres ist gegenwärtig durch die von der Kommission durchgeführte öffentliche Konsultation zu den Maßnahmen der Europäischen Aufsichtsbehörden („*Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities*“) angestoßen worden. Viele der in der Bundestag-Drucksache angesprochenen Themen finden sich auch in dem Fragebogen der Kommission zu der öffentlichen Konsultation zu den Maßnahmen der Europäischen Aufsichtsbehörden wieder. Die Evaluation und Weiterentwicklung des europäischen Systems der Finanzaufsicht ist auch ein wichtiges Anliegen der Deutschen Bundesbank. Daher hat sie sich gemeinsam mit der BaFin an der Konsultation beteiligt und eine Stellungnahme zu den von der Kommission aufgeworfenen Fragen übermittelt.

Die Arbeit der drei seit 2011 bestehenden europäischen Aufsichtsbehörden (im Folgenden: die Aufsichtsbehörden EBA, ESMA, EIOPA) sowie deren gegenwärtige Struktur sind aus Sicht der Bundesbank grundsätzlich als positiv zu bewerten. Alle drei Behörden haben in den letzten Jahren durch die Formulierung von Technischen Standards und Leitlinien sowie deren Überprüfung in der jeweiligen nationalen Anwendung bzw. Implementierung mehrheitlich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarkts und auf die Qualität der Aufsicht eingewirkt. Ihre Arbeiten sind ein wesentlicher Baustein zur Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtskultur in der Europäischen Union. Dabei hat sich gezeigt, dass die den Aufsichtsbehörden übertragenen Befugnisse und Instrumentarien im Wesentlichen ausreichend sind. Die Notwendigkeit für eine große Strukturreform wird daher nicht gesehen. Vielmehr sollten bestehende Aufgaben und Befugnisse zunächst einmal voll ausgeschöpft werden, bevor neue geschaffen werden. Da es in der Vergangenheit vereinzelt zu Auslegungskonflikten hinsichtlich der Reichweite des Mandats der Aufsichtsbehörden bezüglich des Erlasses von Leitlinien und Empfehlungen gekommen ist, was vor allem auf die irreführende Formulierung von Artikel 16 der ESA-Verordnungen<sup>1</sup> zurückzuführen ist, wäre eine Anpassung dieses Artikels begrüßenswert. Klarheit könnte die Aufnahme eines Zustimmungsvorbehalts für den Rat der Aufseher der jeweiligen europäischen Aufsichtsbehörde schaffen. Der Rat der Aufseher der jeweiligen Aufsichtsbehörde sollte der Erarbeitung von Leitlinien und Empfehlungen vor Beginn der Arbeiten an den jeweiligen

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde); Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung); Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde).

Leitlinien und Empfehlungen mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Die Deutsche Bundesbank würde eine Stärkung der Kompetenzen der europäischen Aufsichtsbehörden bei Äquivalenzentscheidungen willkommen heißen. Anstatt einer freiwilligen Einbindung in die Vorbereitung einer derartigen Entscheidung sollte die Beteiligung der europäischen Aufsichtsbehörden zukünftig zwingend vorgesehen sein. Zudem sollte nach einer positiven Äquivalenzentscheidung ein Monitoring erfolgen, das aufgrund der Sachnähe der europäischen Aufsichtsbehörden durch diese effizient und zeitgerecht erfolgen könnte.

Auch im Hinblick auf die gegenwärtige Governance-Struktur der europäischen Aufsichtsbehörden sieht die Deutsche Bundesbank keinen grundsätzlichen Reformbedarf. Zwar machen die Größe des jeweiligen Rats der Aufseher (Board of Supervisors) der europäischen Aufsichtsbehörden und die Heterogenität der vertretenen nationalen Aufsichtsbehörden die Entscheidungsfindung nicht immer einfach. Die nationalen Aufseher wurden bewusst als Entscheidungsorgan und somit treibende Kraft in den europäischen Aufsichtsbehörden vorgesehen und dies sollte auch unbedingt so beibehalten werden. Daher steht die Deutsche Bundesbank der Einführung von Vollzeitmitgliedern in dem jeweiligen Rat der Aufseher (Board of Supervisors) der europäischen Aufsichtsbehörden und Verwaltungsräten äußerst zurückhaltend gegenüber. Dies würde zu einer Abkoppelung und Verselbständigung der EU-Aufsichtsbehörden von den nationalen Aufsichtsbehörden führen, die nicht gewünscht ist. Um Mitgliedstaaten mit bedeutenden Kapitalmärkten bei wichtigen Entscheidungen in den Gremien der EU-Aufsichtsbehörden zu stärken, wäre eine Ausweitung von Entscheidungsmöglichkeiten nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit entsprechend dem Vertrag nach Lissabon durchaus sinnvoll. Daneben sollte das in Artikel 44 der EBA-Verordnung vorgesehene Prinzip der doppelten Mehrheit – insbesondere mit Blick auf den Brexit – auf den Prüfstand gestellt werden.

Hinsichtlich der gegenwärtig stattfindenden Diskussion der zukünftigen Architektur der europäischen Aufsichtsbehörden begrüßt die Deutsche Bundesbank eine mögliche Stärkung dieser durch Hebung von vorhandenen Synergien. Auch die Verlagerung der EBA an den Standort Frankfurt am Main könnte hier einen Beitrag leisten. Im Falle einer potenziellen Zusammenlegung mit EIOPA sollte dies unter der Bedingung geschehen, dass eine organisatorische Trennung der Bereiche Bankenaufsicht und Versicherungsaufsicht/betriebliche Altersvorsorge garantiert und eine praktikable Organisation gefunden wird. Zudem sollte die Aufsicht über Finanzmarktinfrastrukturen – also Zentralverwahrer und zentrale Gegenparteien – weiterhin in nationaler Zuständigkeit verbleiben, da im Abwicklungsfall in letzter Instanz der nationale Steuerzahler belastet werden könnte und ein Auseinanderlaufen von Kontrolle und Haftung vermieden werden sollte.

Die gegenwärtige Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden in Form einer Mischfinanzierung hat sich bewährt und bedarf keiner Änderung. Insbesondere ist der Vorschlag, die Finanzierung der Aufsichtsbehörden (teilweise oder vollständig) auf die Industrie umzuwälzen, kritisch zu sehen. Nachteile einer solchen Industriefinanzierung sieht die Deutsche Bundesbank insbesondere in der zusätzlichen Belastung der Industrie, die in der Folge zu einer Verteuerung der Dienstleistungen führen kann. Soweit in der Bundestag-Drucksache 18/7539 mögliche Interessenkonflikte der EZB, die sich aus der doppelten Zuständigkeit für Geldpolitik einerseits und Aufsicht über CRR Institute andererseits ergeben, angesprochen werden, setzt sich die Deutsche Bundesbank von Beginn an dafür ein, mittelfristig eine Lösung zu finden, um die strukturelle Trennung der beiden Gebiete zu

gewährleisten. Zu den Zuständigkeiten von EZB und nationalen Aufsichtsbehörden bei der Beaufsichtigung von weniger bedeutenden Instituten sind Ausführungen in einem jüngst ergangenen Urteil des EuG<sup>2</sup> von Bedeutung. Demnach ist der EZB vom Rat im Hinblick auf die in Artikel 4 der SSM-Verordnung<sup>3</sup> genannten Aufgaben eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen worden, welche auch weniger bedeutende Institute umfasst. Bezüglich der weniger bedeutenden Institute gestattet jedoch Artikel 6 der SSM-Verordnung, dass die nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des SSM unter Aufsicht der EZB diese Zuständigkeit bei den weniger bedeutenden Unternehmen hinsichtlich der in Artikel 4 Absatz 1 (lit) b und (lit) d-i der SSM-Verordnung genannten Aufgaben ausüben. Da es sich in diesem Bereich um eine ausschließliche Zuständigkeit der EZB handelt, findet der Subsidiaritätsgrundsatz keine Anwendung.

---

<sup>2</sup> EuG, Urt. V. 16.5.2017, T-122/15 (Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank /EZB)

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.  
 Bundesverband deutscher Banken e. V.  
 Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.  
 Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.  
 Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.

Die Deutsche  
Kreditwirtschaft

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. |  
 Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

**Per E-Mail: [finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)**

Frau  
 Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
 Vorsitzende des Finanzausschusses  
 Platz der Republik 1  
 11011 Berlin

Kontakt: Dr. Olaf Achteлик  
 Telefon: +49 30 2021- 2323  
 Fax: +49 30 2021- 192300  
 E-Mail: [o.achteлик@bvr.de](mailto:o.achteлик@bvr.de)  
 Unsere Zeichen:

AZ DK: EUFMA  
 AZ BVR: ESFS-N

**Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem „Europäischen System der Finanzaufsicht“ am 31. Mai 2017**

26. Mai 2017

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

Anlagen: 1

zunächst bedanken wir uns für die Einladung zu der im Betreff genannten Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages. Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Deutsche Bundestag damit eine aktive Rolle in den laufenden Diskussionen um die zukünftigen Aufgaben und Strukturen der drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA (ESAs) einnehmen wird, die er bereits sehr frühzeitig mit dem Antrag Drs. 18/7539 vom 16. Februar 2016 zur effizienten Weiterentwicklung des europäischen Systems der Finanzaufsicht mitgestaltet hat. Viele der in dem Antrag zu Recht aufgeworfenen Aspekte waren auch jüngst Gegenstand einer Konsultation der Europäischen Kommission zur Tätigkeit der ESAs. Unsere Beantwortung der von der Europäischen Kommission im Rahmen der Konsultation aufgeworfenen Fragen fügen wir diesem Schreiben als Anlage bei. Da die Beantwortung der Konsultation allerdings nur in englischer Sprache erfolgt ist, möchten wir nachfolgend die wesentlichen Aspekte unserer Antworten und Einschätzungen noch einmal in deutscher Sprache zusammenfassen:

Federführer:  
 Bundesverband der Deutschen  
 Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.  
 Schellingstraße 4 | 10785 Berlin  
 Telefon: +49 30 2021-0  
 Telefax: +49 30 2021-1900  
[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

## **I. Aufsichtliche Konvergenz**

Grundsätzlich haben die ESAs zur kohärenten Auslegung des europäischen Rechts und einer verstärkten aufsichtlichen Konvergenz beigetragen. Zwar besteht – anders als bei nur regional tätigen Instituten – mit Blick auf grenzüberschreitend tätige Institute Raum für weitere Arbeiten. Die Konvergenz sollte jedoch allein die Beaufsichtigung bzw. einheitliche Anwendung des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten, nicht aber die Regulierung zum Gegenstand haben. Dabei sollten sich die Arbeiten zur aufsichtlichen Konvergenz verstärkt auf die Vermeidung widersprüchlicher Vorgaben zum gleichen Sachverhalt fokussieren (z.B. Kostentransparenz nach MiFID II und PRIIPs). Zudem sollte Konvergenz nicht nur auf dem höchsten Niveau als „best practice“ hergestellt werden. Die Einhaltung von „good practices“ muss ausreichend sein.

Insbesondere haben die ESAs die Vorgaben des europäischen Gesetzgebers auf Level 1 bzw. Level 2 zu beachten und diese technisch umzusetzen. Gerade ESMA hat bisher mehrfach versucht, selbst politisch in das Aufsichtsrecht einzugreifen und Entscheidungen des europäischen Gesetzgebers auf Level 1 in Frage zu stellen. Dies gilt sowohl für die Erarbeitung von Vorschlägen für Level 2-Maßnahmen (Anwendungsbeispiele: Zuwendungen und Product Governance), als auch in Bezug auf Level 3-Maßnahmen (Leitlinien und Empfehlungen).

Bei Level 3-Maßnahmen von EBA und ESMA ist bereits die hohe Anzahl problematisch. Dabei ist auch ein Trend der ESAs zur Selbstmandatierung auf Level 3 festzustellen, den wir äußerst kritisch sehen. Obwohl diese Instrumente keine formale Rechtsbindung besitzen, droht über den „comply or explain“-Prozess die Gefahr einer faktischen Bindungswirkung. Hinzu kommt, dass die ESAs gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden unmittelbar fordern, die unverbindlichen Vorgaben der ESAs in die nationale Aufsichtspraxis zu übernehmen. Zudem wird die Rechtsgrundlage für den Erlass von Level 3-Maßnahmen oftmals nicht eingehalten. Auch bezüglich Fragen & Antworten (Q&A) sollte in den ESA-Verordnungen zukünftig klargestellt werden, dass diese nicht verbindlich sind.

Aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich ist zudem, dass Level 3-Maßnahmen nicht justiziabel sind und auch keiner rechtlichen Überprüfung durch die Kommission bzw. den europäischen Gesetzgeber unterliegen. Wir sprechen uns daher für entsprechende Kontrollmechanismen (Beschwerde/Kontrolleinrichtung) bzw. echten Rechtsschutz gegen Maßnahmen der ESAs aus.

Eine Notwendigkeit für weitere Befugnisse und Instrumente der ESAs sehen wir nicht. Die bestehenden Instrumente sollten vielmehr mit Augenmaß angewandt werden. Auch neuen EBA-Kompetenzen zur Durchsetzung von Vorgaben stehen wir ablehnend gegenüber. Dies sollte weitere Aufgabe der zuständigen Aufsichtsbehörden sein. Aus unserer Sicht besteht keine Notwendigkeit, den ESAs über den bestehenden Umfang hinaus weitere Zugriffsrechte auf Daten von Marktteilnehmern zu geben. Insbesondere lehnen wir ein unmittelbares Abfragerecht gegenüber Instituten ab. Daten liegen regelmäßig bereits der EZB und nationalen Aufsehern vor.

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Die ESAs haben hier bereits zahlreiche Kompetenzen (u.a. Möglichkeit einer Produktintervention durch die ESMA). Eine Ausweitung ist nicht erforderlich. Im Gegenteil sollten die bestehenden und zum Teil noch nicht anwendbaren Regelungen auf ihre Wirksamkeit und Angemessenheit überprüft werden. So werden beispielsweise durch MiFID II / MiFIR zum 3. Januar 2018 zahlreiche neue anlegerschützende Bestimmungen Anwendung finden, deren Wirkung abgewartet werden sollte.

## **II. Strukturelle Änderungen der ESAs**

Eine Verlegung des Sitzes der EBA nach Frankfurt ist aus unserer Sicht, auch wegen der Nähe zur EZB-Aufsicht und zum ESRB, zu begrüßen. Einer Fusion mit der bereits in Frankfurt ansässigen EIOPA stehen keine signifikanten Gründe entgegen.

Eine Aufwertung der ESMA durch weitere Kompetenzen im Verbraucherschutz lehnen wir aufgrund der Unterschiedlichkeit nationaler Märkte und des Subsidiaritätsprinzips ab. Für den Anleger- bzw. Verbraucherschutz ist das Zusammenspiel des Aufsichtsrechts mit dem Zivilrecht entscheidend. Letzteres ist national geprägt, auch durch die Rechtsprechung. Die Beaufsichtigung durch nationale Behörden ist hier zielführend, denn diese kennen den jeweiligen nationalen Finanzmarkt und verfügen über die nötigen aufsichtsrechtlichen Kompetenzen. Dagegen verfügt die ESMA über keinerlei praktische Aufsichtserfahrungen in Bezug auf Banken. Zudem lässt ESMA bei der Verfolgung des legitimen Ziels des Anlegerschutzes oftmals Besonderheiten nationaler Märkte und Geschäftsmodelle außer Acht. Dies wirkt sich auch wettbewerbsrelevant aus.

Bei EBA und ESMA fehlt es noch an einem ständigen Austausch mit Marktteilnehmern, wie er sich auf nationaler Ebene mit BaFin und Bundesbank bewährt hat. Durch solch einen Austausch könnte das Verständnis für die unterschiedlichen Märkte und Geschäftsmodelle gefördert werden und so eine praxistauglichere Regulierung ermöglicht werden. Außerdem könnte so vermieden werden, dass Marktteilnehmer erst im Nachhinein mit einem „fertigen Ergebnis“ konfrontiert werden und einmal vorgenommene Weichenstellungen gar nicht mehr oder nur noch teilweise korrigiert werden können. Die diesbezüglich bereits bei den ESAs bestehenden Stakeholder Groups sind dem Ansatz nach positiv. Ihre Arbeit ist allerdings wenig transparent und kann Konsultationen nicht ersetzen.

## **III. Finanzierung der ESAs**

Eine vollständige oder teilweise Finanzierung der ESAs durch die Institute ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll. Im Gegensatz zur operativen Aufsicht nehmen die ESAs überwiegend regulatorische Aufgaben wahr, die sonst der Kommission zufallen würden. Bei einer Abkehr von der Mischfinanzierung durch nationale Behörden und den EU-Haushalt wären negative Auswirkungen auf die Budgetdisziplin der ESAs zu befürchten. Auch ist unverständlich, weshalb hier von anderen Regulierungsbereichen wie der Nahrungsmittelsicherheit oder dem Eisenbahnverkehr abgewichen werden soll. Schließlich ist die bereits bestehende Belastung der Institute mit den Kosten der Finanzierung nationaler wie europäischer Aufsichts- und Abwicklungsbehörden sowie der Bankenabgabe zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen  
für Die Deutsche Kreditwirtschaft  
Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.



Gerhard Hofmann

i. V. 

Dr. Olaf Achtelik

**Anlage**

# Comments

by the German Banking Industry Committee on the  
public consultation on the operations of the European  
Supervisory Authorities

Kontakt: Dr. Olaf Achtelik  
Telefon: +49 30 2021- 2323  
Telefax: +49 30 2021- 192300  
E-Mail: o.achtelik@bvr.de

Berlin, 26. Mai 2017

Federführer:  
Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e. V.  
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin  
Telefon: +49 30 2021-0  
Telefax: +49 30 2021-1900  
[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

## **I. Tasks and powers of the ESAs**

### **A. Optimising existing tasks and powers**

#### **I. A. 1. Supervisory convergence**

**Question 1:** In general, how do you assess the work carried out by the ESAs so far in promoting a common supervisory culture and fostering supervisory convergence, and how could any weaknesses be addressed? Please elaborate on your response and provide examples.

The ESFS and in particular the three ESAs have undoubtedly contributed to a more coherent supervision of the EU financial system. The ESAs have made considerable improvements to the coordination between national supervisory authorities and have promoted a consistent application of Union law. The cross-country regulatory landscape seems less fragmented, i.e. has been standardized to a certain extent also by way of a uniform approach. Nonetheless, from a supervisory perspective further harmonizing steps are required to ensure a level playing field, which requires improved timing / speed of regulation too.

For the years since their establishment, given the enormous tasks to create a new layer of financial supervision in Europe, the ESAs have all in all performed well. We think that there is – with the focus on cross-border regulatory affairs - still ample room to go even further in fostering supervisory convergence among national authorities. As such, we would support continuing on that promising path, building on it and shaping it further. With regard to just regional active institutions, however, we have doubts about a further extending of the activities of the ESAs.

Furthermore, we would like to highlight the importance of legal certainty. The ESAs have visibly expanded their activities - apart from explicit Level 1 mandates - by issuing Level 3 guidelines and recommendations. It is important that those guidelines and recommendations are in line with the corresponding Level 1 and 2 measures. In the past, some Level 3 measures extended the framework established by Level 1 and 2. While this is in itself worrying from both a political and a governance perspective, such activities may at times jeopardize the timely exercise of Level 1 mandates, thus frustrating the prioritization intended by EU legislators. In addition, the great detail of many Level 3 measures has made a timely implementation extremely difficult. The ESAs should, therefore, focus on drafting feasible Level 3 measures with realistic implementation periods.

In addition, we would like to note, that the ESA regulations do not contain any provisions regarding the review of Level II measures on the ESA's own initiative. No timeline is set on how to deal with review proposals. As a result, e.g. the ESMA's Final Report regarding the review of the Level II measures on reporting under EMIR had been forwarded to the EU

Commission, who did not start work on it for almost one year. Since most of the time the implementation periods are rather short, the industry usually has to start its implementing measures on the basis of the drafts. However, with no official timelines it is very difficult for market participants to plan their internal implementation projects and allocate staff.

As part of the convergence efforts, particular attention should be paid to avoiding incompatible regulations/provisions that affect the same issues (e.g., cost transparency in MiFID II and PRIIPs, cf. also our answer to Question 5). These pose considerable problems when implementing.

Ultimately ESMA should bear in mind that convergence does not need to be created at the highest level in the sense of "best practice". Compliance with good practice must suffice.

**Specific comments relating to ESMA:**

The creation of a standardised regulatory/supervisory culture can make sense in sub-areas, e.g., market infrastructure (cf. Question 19 below).

On the one hand, divergent national framework conditions have increasing relevant effect on competition. In this regard, we advocate more convergence in supervision, but not regulation. This should not, however, lead to the same treatment of different issues without consideration of the particular features of – for good reason, the different – Member States' financial markets. Therefore, the critical assessment: that ESMA has interpreted its mandate extremely widely and in the past repeatedly overstepped the authority conferred on it.

As a supervisory authority, ESMA has the task of "technically" implementing the instructions set by the Commission at Level 1 so as to contribute to a uniform supervisory culture. However, ESMA abandons this tight framework more and more frequently and itself intervenes politically in supervisory law. It has in part attempted to counteract the basic decisions issued by the European legislator at Level 1.

This applies i.a. to the preparation by ESMA of proposals for legislative measures at Level 2:

- The development of concretising the admissibility of inducements serves as a practical example. Here, there was an attempt at Level 2 to introduce a factual ban on inducements.
- The area of product governance is a further example. Level 1 lays down the concept that (only) the producer determines its target market, and in its sales activities the distribution unit takes this target market into account. In the Level 2 text, which is based on ESMA's final report, the impression is created that the sales units too should determine further target markets.

On the other hand, it applies also to the preparation of Level 3 measures. ESMA is using the tool of a guideline (by which ESMA ensures that existing European law is interpreted in a consistent way) by creating new regulations. For instance, ESMA's Guidelines on ETFs and other UCITS issues (ESMA/2014/937, para. 42 / 43j) deprived UCITS of their ability to access liquidity via repurchase agreements. UCITS shall treat the purchase price received under a repo as if it was collateral (considering all restrictions applying to collateral). One could say, measures like that undermine the legislation at Level 1, because EMIR increased liquidity requirements (mandatory collateralization / clearing) and in response ESMA has limited the already limited access to liquidity of UCITS.

Such a transgression of authority conferred by Level 1 leads to a situation in which ESMA's measures are not sufficiently legitimised. In particular, there is no kind of (parliamentary) control over ESMA's decisions. From a rule-of-law standpoint, this is very questionable.

**Question 2:** With respect to each of the following tools and powers at the disposal of the ESAs:

- peer reviews (Article 30 of the ESA Regulations);
- binding mediation and more broadly the settlement of disagreements between competent authorities in cross-border situations or cross-sectorial situations (Articles 19 and 20 of the ESA Regulations);
- supervisory colleges (Article 21 of the ESA Regulations);

To what extent:

a) have these tools and powers been effective for the ESAs to foster supervisory convergence and supervisory cooperation across borders and achieve the objective of having a level playing field in the area of supervision? Please elaborate on questions and, importantly, explain how any weaknesses could be addressed.

The ESAs' existing toolbox and powers have contributed to a significantly improved coordination between national supervisory authorities.

In particular, peer reviews and supervisory colleges are adequate tools for monitoring supervisory practices and for enhancing supervisory convergence where necessary. However, we suggest reflecting on whether the power of binding mediation is adequately aligned with the division of powers and the specific allocation of competencies in financial supervision. Since, for example, the EBA is generally not vested with direct supervisory competencies, it is at least legitimate to question whether it should be provided with the power to make binding decisions in cases where there are disagreements.

b) has a potential lack of an EU interest orientation in the decision making process in the Boards of Supervisors impacted on the ESAs use of these tools and powers? Please elaborate on questions and, importantly, explain how any weaknesses could be addressed.

We do not share the assessment that the ESAs' Boards of Supervisors would not sufficiently incorporate broader EU interests in their decision-making processes.

**Question 3:** To what extent should other tools be available to the ESAs to assess independently supervisory practices with the aim to ensure consistent application of EU law as well as ensuring converging supervisory practices? Please elaborate on your response and provide examples. Please elaborate on your response and provide examples.

In our view, no further tools are necessary. Rather, the existing tools appear to suffice in every respect. The uniform supervision must evolve step by step/organically anyway, and further review tools make it unnecessarily complicated, without resulting in any compellingly evident benefit. One should give the ESAs more time and first wait and see whether they can carry out their mandates with the tools that they already have at their disposal.

Against the background of the increasing use of convergence tools there arises the question of establishing control mechanisms (complaint/control instance).

**Specific comments relating to ESMA:**

In view of the myriad publications of guidelines and Q&As, we are against further tools and powers for ESMA. Rather, the existing tools should be used in moderation. With the establishment of Level 3 measures in particular, compliance with the concrete legal basis at Level 1/Level 2 should be observed (cf. also our answer to Question 1).

**Question 4:** How do you assess the involvement of the ESAs in cross-border cases? To what extent are the current tools sufficient to deal with these cases?

**Please elaborate on your response and provide examples.**

No comments.

**I. A. 2. Non-binding measures: guidelines and recommendations**

**Question 5:** To what extent are the ESAs tasks and powers in relation to guidelines and recommendations sufficiently well formulated to ensure their proper application? If there are weaknesses, how could those be addressed? Please elaborate and provide examples.

The central task of the EU financial supervisory authorities is to promote the uniform application of EU law in the Member States. In the past, however, the issue of guidelines and recommendations has taken on such dimensions that they were practically tantamount to legislation. This was, moreover, often done without the requisite legal empowerment. Since

neither the European Parliament nor the Council are provided with political scrutiny rights under the ESA Regulations, the democratic legitimacy of these activities is limited. One should, therefore, consider establishing such scrutiny mechanisms for Level 3 measures (in particular for guidelines).

The European supervisory authorities should concentrate their activities on reviewing the uniform implementation of supervisory regulations enacted by the EU legislator. Guidelines should therefore be used only with restraint.

In some cases, the ESAs' budget cuts have in the past been met with reprioritization of activities, including the postponement of standards and guidelines until after their prescribed delivery dates. Meanwhile, new own-initiative activities have been added even during times when there were budgetary restrictions in place. For example, the EBAs' 2015 Work Programme was amended by the EBA in April 2015 to reflect budget cuts by the European Commission. While 22 regulatory products were assigned lower priorities and their delivery dates postponed, 4 new own-initiative Guidelines in the areas of Deposit Guarantee Schemes and Liquidity Risk were added to the Work Programme.

While the ESAs' recent trend toward own-initiative work is in itself worrying from a political and a governance perspective, such activities in particular should be abandoned in view of budgetary restrictions before a postponement of any explicitly mandated standards or guidelines is considered. In this regard, it should be ensured that own-initiative activities do not jeopardize the timely exercise of Level 1 mandates.

Nevertheless, in our view, the current tasks and powers in relation to Level 3 instruments are sufficient. We suggest better emphasis on their non-binding nature in the future. Currently, there is the danger that these instruments might be considered factually binding due to the comply-or-explain mechanism. Our practical experience is that the supervisory authorities expect mandatory implementation of/compliance with ESA guidelines and recommendations, although they are not legally binding (e.g. EBA guideline on internal governance, EBA/ESMA guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders, Guidelines on PD estimation, LGD estimation and treatment of defaulted assets). Against this background, we criticise the unclear legal status of such non-binding measures. Art. 16 of the ESA-Regulations could be made clearer if a commitment to guidelines would be expected only by National Authorities which in turn have the duty to transpose those rules they are willing to be compliant with into their body of supervisory regulation. That would also allow for clear recourse to the courts, which is an essential element of the rule of law. In addition, we refer to our response to Question 32.

Furthermore, it has to be considered that there are often different guidelines/recommendations from several regulatory standard setters which (i) partly diverge and imply a huge additional administrative burden for institutions with little or no added value (e.g. the guidelines mentioned above, ECB guide to fit & proper assessments and BCBS guidelines

on internal governance for banks) and (ii) are partly unclear and could not serve supervisory convergence (because of the different board systems in the Member States) and (iii) the supervisory authorities expect to be complied with even before finalization.

In summary, Level 3 instruments should in our view be used less frequently by the ESAs and only within clearly defined boundaries. Instead, Level 1 and 2 measures should provide for more specific and definite provisions, thus making redundant any further clarifications at Level 3. Hence, we advocate a restrained application of such “non-legally binding” measures. The measures must on no account be used to exceed the will of the law maker and/or formal statutory regulations or even to counter act them. The general clause in Art. 16 of the current ESA-Regulation that authorises the supervisory authorities to issue guidelines should be less widely empowering and make clear that a guideline should be issued only for interpretation purposes, if these are absolutely necessary.

#### **Specific comments relating to EBA:**

Finally, it occurs to us that the Guidelines are used as a tool for implementing Basel’s recommendations without involving a legislature. Only by initiating a regular legislative procedure through the European Commission is it guaranteed that the implementation within the Member States takes place in a homogeneous way. For that reason, we suggest decreasing or rather stopping the use of Guidelines.

#### **Specific Comments relating to ESMA:**

There is still room for improvement with respect to Q&A. Q&A are not regulated by law and the ESAs make use of Q&A to a different extent. In particular, ESMA uses Q&A to a large extent in order to enhance convergence within EU Member States. However, ESMA often uses this tool in order to implement policy decisions that should be taken by the European legislator on Level 1 and Level 2, but which have no place in Level 3 measures. Therefore, it should be emphasised in the respective ESA regulations that Q&A are not legally binding. The publication of Q&A should also benefit from a consultation process. This should not imply any binding character for Q&A.

### **I. A. 3. Consumer and investor protection**

**Question 6:** What is your assessment of the current tasks and powers relating to consumer and investor protection provided for in the ESA Regulations and the role played by the ESAs and their Joint Committee in the area of consumer and investor protection? If you have identified shortcomings, please specify with concrete examples how they could be addressed.

#### **Generally in relation to the ESAs:**

We agree with the assessment in the consultation paper, according to which consumer protection matters fall within the common responsibility of the EU and Member States. For this reason, the subsidiarity principle should be followed too. A general observation: the ESAs

already have a great number of competencies in the area of consumer and investor protection. We have therefore not identified any shortcomings in the area of consumer and investor protection. In the past, it was questionable if the ESAs always acted according to the competencies conferred on them.

Moreover, from 3 January 2018 ESMA and EBA's competences in this area will even be increased as, pursuant to Art. 40, 41 MiFIR, both will have temporary intervention powers. Therefore, it seems reasonable to evaluate the success of these new competences at a later stage.

It should be noted that consumer protection is also deeply rooted in the national legal systems, especially in civil law. Furthermore, also constitutional problems could arise. Accordingly, the role of the ESAs should focus only on coordination and cooperation.

### **Particularly in relation to ESMA:**

In pursuing the legitimate objective of investor protection, ESMA often disregards the particularities of the national financial markets. The toying with idea of upgrading ESMA to a consumer protection and behaviour overseer - along the lines of the American Securities Exchange Commission (SEC) or the British Financial Conduct Authority (FCA) - should therefore be categorically rejected.

As an example, the issue of inducements can be used as an illustration here, too. Stricter rules on the acceptance of inducements/incentives have no practical effect in Member States (such as the Netherlands and England) whose national laws already provide for a ban on inducements, but have conversely had a significant impact in countries such as Germany, where inducement-based investment advice is a core business of the institutions. ESMA's proposals have thus meant interference in business models. Here, the European legislator had made the Level 1 decision for inducement-based investment advice and so-called independent investment advice to be offered and provided alongside each other.

An expansion of ESMA in the area of investor protection analogous to the SEC or the FCA would, constitutionally, be very questionable. While the U.S. and the British legal systems confer on their national supervisory authorities SEC or FCA extensive capital market legislative powers (sometimes even without specifying the content of such powers), such an approach would blatantly violate the principles of German constitutional law. So, a "blank-cheque empowerment" to issue legal regulations is according to German (constitutional) law out of the question. Rather, the German legislator must give instructions in terms of content, purpose and extent (Art. 80 para. 1 of 1 sentence 2 of the German Grundgesetz = Basic (Constitutional) Law). In Germany, moreover, only a delegation to federal government, federal minister or provincial governments comes into question; the supervisory authority (BaFin) can therefore not act in a legislative capacity until after further (sub)delegation as legislator.

**Question 7:** What are the possible fields of activity, not yet dealt with by ESAs, in which the ESA's involvement could be beneficial for consumer protection? If you identify specific areas, please list them and provide examples.

We take a critical view of aspirations to further widen the ESA's mandate in the area of consumer and investor protection. This would question or even overturn the constitutionally enshrined function of parliamentary decision making processes. It should ultimately be in the interests of the democratically legitimised bodies to legislate on issues that need regulation in the law-making process. Both the European legislator and the ESAs should, moreover, orientate themselves more strongly as closely as possible with the experiences and needs of the market players and use their expertise when structuring client-bank relationships. The quality of information, for example, should thus be at the forefront, not the quantity. A "too much" of information usually results in people not paying attention to the issues any more. An "all-round no worries package" for consumers is not compatible with the rightly accepted model of the responsible consumer and a dynamic and growth-orientated market development.

#### **I. A. 4. Enforcement powers – breach of EU law investigations**

**Question 8:** Is there a need to adjust the tasks and powers of the ESAs in order to facilitate their actions as regards breach of Union law by individual entities? For example, changes to the governance structure? Please elaborate and provide specific examples.

In our view, no further extension of the ESA's authority/powers is necessary. Rather, one should question whether after the assignment of responsibility for European bank supervision to the ECB direct rights of intervention by the ESA are still appropriate. As outlined, the EBA in particular is first and foremost a standard -setter (see also Question 17). To at the same time confer on it the right to execute these standards (and other legal principles) leads to demarcation difficulties and to a mingling of the legislative and executive.

#### **I. A. 5. International aspects of the ESAs' work**

**Question 9:** Should the ESA's role in monitoring and implementation work following an equivalence decision by the Commission be strengthened and if so, how? For example, should the ESAs be empowered to monitor regulatory, supervisory and market developments in third countries and/or to monitor supervisory co-operation involving EU NCAs and third country counterparts? Please elaborate and provide examples.

We would appreciate if the ESAs were empowered to monitor regulatory, supervisory and market developments in third countries and/or monitor supervisory co-operation involving

EU NCAs and third country counterparts, provided that such information be shared also with the institutions. For international institutions, this is a main aspect for competition considerations and supervisory certainty. This should not, however, be at the expense of other primarily assigned duties; their performance has priority.

It would make sense to strengthen the ESA's powers in connection with equivalence decisions for third-country issues – be it in relation to the legislative process for the equivalence decision, the actual equivalence decision or also as a follow-up to the observation and implementation of an equivalence decision made by the Commission. For the determining of whether financial institutions of a third country have equivalent standards on their financial markets to those of the European Union, including the subsequent follow-up obligations, should be managed consistently.

At present, there is no such third-country regime. Rather, the structures differ, depending on the underlying legal act. Depending on the individual case, competent is, besides the national and European (supervisory) authorities, the EU Commission, which can decide by means of an equivalence resolution; a combination of various decisions is in part necessary too. A bundling of powers in this area therefore makes sense. The equivalence regime in particular gains new significance through Brexit.

At present, the principle "once equivalent, always equivalent" often applies, i.e., an equivalence decision in favour of a third-country financial institution will generally not be revisited anymore. Here, a more effective review process should be created that ensures that not only the regulatory framework is equivalent, but also that this is actually practised.

## **I. A. 6. Access to data**

**Question 10:** To what extent do you think the ESAs powers to access information have enabled them to effectively and efficiently deliver on their mandates? Please elaborate and provide examples.

We are of the opinion that the ESAs powers to access information enable them already to effectively and efficiently deliver on their mandates. Even more so in light of the upcoming extension of ESMA's access to information on 3 January 2018 (Art. 26 MiFIR). Consequently, we believe that the current status quo is sufficient and that there is no need to guarantee the ESAs additional powers to access to information. Access by ESMA to data even to the existing wide extent may in no event lead to the double-querying of data that were already collected by other authorities. This would mean unnecessary costs for the institutions too. Close coordination between the supervisory and standard setter/supervisors should obviate superfluous efforts. Finally, conclusions drawn from obtained data should be shared with institutions.

**Question 11:** Are there areas where the ESAs should be granted additional powers to require information from market participants? Please elaborate on what areas could usefully benefit from such new powers and explain what would be the advantages and disadvantages.

We are absolutely against the ESAs' directly accessing data from market players. The current way of trying to get primary information from national authorities should be preserved to avoid unnecessary regulatory costs for the market participants. The reporting and disclosure obligations and the various ad hoc queries by the competent authorities are already a considerable burden for the institutions. A further extension is therefore not tolerable any more. All the necessary data should, moreover, already be with the NCAs or the ECB. There is therefore no need for additional queries. On the contrary: more disclosure requirements should be prevented and existing requirements should be more consistent (same definitions and tools) and existing reporting/disclosure requirements should be scrutinised for overlaps.

Against the background of the increasing international networking of markets and trading infrastructures, a bundling of pan-European trading data in a shared data bank with the ESAs ("financial instruments reference data system" or "FIRDS" for short) could make sense. Such a common data bank could serve the European market players as an important source for the monitoring of their regulatory obligations.

#### **I. A. 7. 7 Powers in relation to reporting: Streamlining requirements and improving the framework for reporting requirements**

**Question 12:** To what extent would entrusting the ESAs with a coordination role on reporting, including periodic reviews of reporting requirements, lead to reducing and streamlining of reporting requirements? Please elaborate your response and provide examples.

We would greatly welcome a reduction and streamlining of reporting requirements. As things stand, different sets of reporting requirements are defined by too many different parties. This has led to overlaps and a general "inflation" of requirements. Our aim is to achieve an efficient reporting regime in Europe. Therefore, we are interested in an europeanwide coordinated reporting regime, as a way of reducing the reporting burden for banks, so that ultimately data will only need to be collected once and duplicating reporting requirements will be avoided. In our opinion, a preliminary study supported by the banking industry should examine the most efficient way of collaborating with the NCAs and ESAs for determine harmonised reporting requirements and collecting supervisory data.

**Particular relevance for the EBA:**

With regard to EBA reporting standards, there have been numerous delays in the adoption of ITSs by the Commission in the past. In some cases, it took up to 23 months from submission to publication of particular reporting ITSs. These delays in endorsement and adoption have more than once led to disparities between reporting obligations and underlying regulatory requirements, unduly creating excessive implementation burden for institutions and their service providers.

We therefore strongly advocate accelerating the current adoption procedures seen in practice. While the EBA has suggested a fast-tracking of reporting standards in which the EBA would publish binding ITSs on its own (Opinion of the European Banking Authority on improving the decision-making framework for supervisory reporting requirements under Regulation No 575/2013; EBA/Op/2017/03), we believe the proposed 'ex post objection period' of one month would be too short.

Whatever measure should be chosen to accelerate the current procedures, the current process of endorsement and adoption should not be replaced with a less democratically legitimate alternative.

As of today, the EBA is already entrusted with a coordination role on FINREP. The introduction of periodic reviews of these reporting requirements could be beneficial to credit institutions as they would be better able to prepare for future updates. The frequency of such reviews should be sufficiently long so as to avoid constant changes to FINREP (we suggest a minimum period of 3 years between reviews). This cycle should be interrupted only if absolutely necessary (current example: the introduction of IFRS 9).

**Particular relevance for ESMA:**

In the context of implementing MiFID II, all reporting processes are currently geared to the national supervisory authorities. An additional or alternative reporting line to the ESAs would not lead to a slimming down or simplification here, but to more work and should therefore be rejected.

ESMA is also required to issue an RTS on the implementation of a European Single Electronic Format (ESEF) for financial statements this year. According to ESMA, from 2020 onwards it should be mandatory to publish financial reports based on the IFRS Taxonomy. The IFRS Taxonomy does not reflect the specificities of preparing banks' accounts. Banks are already obliged to report financial information to supervisors in a structured electronic form (FINREP). Therefore, we recommend to allow banks to use FINREP Reports instead of applying the IFRS Taxonomy.

**Question 13:** In which particular areas of reporting, benchmarking and disclosure, would there be useful scope for limiting implementing acts to main lines and to cover smaller details by guidelines and recommendations? Please elaborate and provide concrete examples.

With regard to FINREP, such measures could in general be adequate to streamline the adoption procedure. Giving the EBA the authority to issue technical reporting specifications could shorten implementation periods. This would be a welcome development, in our view. We nevertheless consider it essential to continue involving the European Commission as an oversight mechanism when changes are made. The Commission should be given an adequate period of time to raise objections. We would consider a mandatory period of three months appropriate. If no objections were raised within this period, the draft would be regarded as approved. Such an arrangement would speed up the process while retaining the oversight function of the European Commission.

On no account, however, should this procedure be used to shorten the lead time for banks. It is essential to allow banks sufficient time both to respond to the EBA's proposals during the consultation phase and to implement new requirements once they have entered into force. Our experience to date has been that the EBA tends to set excessively short consultation deadlines, making it difficult for banks to submit an adequate response to its proposals. In respect of the implementation period, it has to be clear, that with presentation of the final draft, this draft has to be published in all languages of the European Union. In other words, the implementation period should not start until the publication of final regulations is available in all languages of the European Union.

We are in favour of freeing the implementing acts of minutiae and sticking to essentials. That would also help in an environment which is bound to face rapid technological changes. The more detailed regulation is, the less well can it adapt to these changes.

However, the implementing acts should allow for equally sufficient political scrutiny of the respective guidelines and recommendations to avoid a quasi-legislative role by the EBA. An 'ex post objection period' could potentially be an adequate mechanism to achieve this; it should, however, be instituted only with a long enough time period for objection.

## **I. A. 8. Financial reporting**

**Question 14:** What improvements to the current organisation and operation of the various bodies do you see would contribute to enhance enforcement and supervisory convergence in the financial reporting area? How can synergies between the enforcement of accounting and audit standards be strengthened? Please elaborate.

As things stand, enforcement is a task carried out by individual national authorities. At the same time, the EECS provide a good platform for promoting both an exchange of information and coordination between national enforcers. In Germany, this approach has worked extremely well in practice. The German enforcement system is highly regarded in the marketplace and the German enforcer is widely seen as highly competent and effective.

On the other hand, we see some merits in activities by ESMA to achieve convergence in financial reporting enforcement across the EU. A uniform European enforcement process is desirable when it comes to enforcing IFRS financial statements. One way of achieving the desired convergence, in our view, would be to apply the basic principle of the SSM to enforcement. The existing tried and tested enforcement agencies should continue to perform their tasks under standardised guidance issued by ESMA. National enforcement is nevertheless still required, especially concerning GAAP financial statements and national specificities.

### **Supervision of statutory auditors and audit firms**

The national supervisory regimes for statutory auditors have just been adapted to the amendments to Directive 2014/56/EU and Regulation (EC) No 537/2014. The supervisory regimes thus continue to converge with regard to their central elements. We currently see no reason for further changes and more convergence. The legal and institutional structures governing the supervisory regimes differ widely across Member States. Therefore, diversity among the supervisory regimes is inevitable. While the effectiveness of national supervisory regimes is crucially important, their uniformity is not.

At present, it is not appropriate to give ESMA a greater role in the supervision of auditors and audit firms. Only recently, the Committee of European Oversight Bodies (CEAOB) was established with the purpose of coordinating national supervisory regimes on the basis of Article 30, Regulation (EC) No 537/2014. ESMA is a member of CEAOB, while EBA and EIOPA can participate as observers in CEAOB meetings. Therefore, the ESAs are sufficiently involved.

**Question 15:** How can the current endorsement process be made more effective and efficient? To what extent should ESMA's role be strengthened? Please elaborate.

We believe that the current endorsement process is sufficiently effective and efficient. We also support EFRAG's role in giving endorsement advice to the European Commission. The endorsement process has proved its worth and we see no reason to make any adjustments. There is no need for ESMA to have an advisory role in the endorsement process as well.

In our view, standard-setting and enforcement are two different tasks (see above) and should be clearly separated. Setting and interpreting IFRS is the job of the IASB and the

IFRS Interpretations Committee, whilst enforcement aims at ensuring that the standards are applied uniformly. Combining the two would lead to a conflict of interest, in our view.

## **B. New powers for specific prudential tasks in relation to insurers and banks**

### **I. B. 1. Approval of internal models under Solvency II**

**Question 16:** What would be the advantages and disadvantages of granting EIOPA powers to approve and monitor internal models of cross-border groups?

No comments.

### **I. B. 2. Mitigating disagreements regarding own funds requirements for banks**

**Question 17:** To what extent could the EBA's powers be extended to address problems that come up in cases of disagreement? Should prior consultation of the EBA be mandatory for all new types of capital instruments? Should competent authorities be required to take the EBA's concerns into account? What would be the advantages and disadvantages? Please elaborate and provide examples.

It shows that the current capital requirement framework, that allows competent authorities to approve CET1-instruments, is an effective process for each participating entity. A mandatory prior consultation with the ESAs for new capital instruments is neither necessary nor expedient:

It is not necessary because at the time of instruments' being issued the competent authorities apply the relevant law. Should it be established (ex post) - particularly by the EBA - that an issue does not comply with applicable law for capital eligibility, then there is nothing to stop its eligibility from being disqualified by the competent authority. Should the competent authority not follow the relevant indications from the EBA, then the EBA has ample instruments available to it to enforce compliance with European law.

Backed by this division of responsibilities between the EBA and the competent authorities, the framework takes into account several types of capital instruments within the different Member States.

By existing rules, the current validity of approved instruments is ensured as well as their compliance with stipulated requirements. In cases of ambiguity, the competent authorities are free to consult the EBA in advance. A mandatory consultation of the EBA ex ante would cause an unnecessary slowdown in approving CET1-instruments and decrease in flexibility. When issuing own funds/capital instruments, it is important that institutions can react in a timely manner to market situations. Already today, one can see that the processing time

by the competent authority takes, in part, months. The inclusion of further instances would considerably slow the process still more. This must be prevented.

In our opinion there is no advantage and, in particular, no need to adjust the current procedure.

In addition, we see no legal basis for implementing a mandatory consultation with the EBA for all new types of capital instruments. There is no article concerning AT1- or T2-instruments in the CRR which is comparable with article 26 (2). For this reason, we oppose extending the EBA's powers in this case.

In any event, one could think about a dialogue between the CA and EBA. In contrast, it would not be appropriate if the CA had to bear in mind the EBA's concerns. The CRR stipulates clear criteria that own funds instruments must meet. If these are fulfilled, the instrument is, for regulatory purposes, eligible for the own funds calculation. The judgment as to CRR-conformity is made by the NCAs/ECB as competent authority. It is, in our view, that for this reason the provisions of Art. 26 para. 3 CRR already exist, pursuant to which CET1 instruments must be included on an EBA list, and the EBA can, if necessary, raise concerns, in contrast to the principle-based approach of CRR.

We support the approach that EU law be uniformly exercised. In the assessment of supervisory practice and compliance with the regulations, however, there must not be an intermingling of the various competencies. As part of the executive and at the same time a standard-setter, the EBA should not conclusively decide on compliance with statutory regulations. Also, the contours of its actual supervisory activity, which includes the comparison of institutions' practice with legal regulations, must be drawn (more) clearly.

### **I. B. 3. General question on prudential tasks and powers in relation to insurers and banks**

**Question 18:** Are there any further areas where you would see merits in complementing the current tasks and powers of the ESAs in the areas of banking or insurance? Please elaborate and provide examples.

We see no further tasks and powers of the ESAs in the areas of banking which need to be complemented.

### **C. Direct supervisory powers in certain segments of capital markets**

**Question 19:** In what areas of financial services should an extension of ESMA's direct supervisory powers be considered in order to reap the full benefits of a CMU? Please elaborate on your responses providing specific examples.

#### **With regard to ESMA:**

In our view, the current system of securities supervision, which is based not only on ESMA but also on the national competent authorities (NCAs), should generally remain in place because it is best suited to deal with the different market structures of the Member States. The NCAs are the competent supervisory authorities in the field of securities regulation and investor protection issues. They have a sound knowledge of the particularities of the respective national financial markets and, therefore, the necessary supervisory expertise. On the other hand, ESMA has no practical supervisory experience whatsoever in relation to banks.

A widening of ESMA's competence can make sense in parts of trade and market infrastructure regulation. Besides the aforementioned bundling of pan-European trade data in a common/shared database at ESMA, here, one should consider the monitoring of systemic risks for the pan-European financial and economic system, as in the supervision of central counterparties (but cf. the constraint in Question 20) and the supervision of administrators of critical benchmarks. The transfer to ESMA of competencies of the national regulatory authorities, however, are to be firmly rejected. The national markets just are - for good reasons - very different. An efficient (pan-European) supervision is not possible.

A transfer of direct supervisory responsibilities to ESMA would, furthermore, contradict the principle of subsidiarity. The national supervisory authorities are familiar with their respective national market conditions and the business models on which these are based, but also the crucial interaction with civil law. In this respect, they have the supervisory competencies that ESMA lacks.

**Question 20:** For each of the areas referred to in response to the previous question, what are the possible advantages and disadvantages? Please elaborate on your responses providing specific examples.

Critical benchmarks have a pan-European dimension. Extending ESMA's direct supervisory competences in this area is thus an advantage because ESMA is better suited than NCAs to take into account the pan-European dimension in the supervision of administrators of critical benchmarks.

The effective supervision of CCPs is essential to ensure the integrity and stability of financial markets. As financial markets are interrelated, the supervision of CCPs has not only a

national but also a pan-European dimension. Therefore, it would be advantageous if ESMA competencies included the supervision of CCPs. With regard to this possible extension of ESMA's direct supervisory powers over central counterparties, however, particular attention would have to be paid so that, with a "communitarisation" of the supervision over central counterparties, the risk of liability for their failure did not end up at national level. In this case, an appropriate European security would therefore have to be provided for.

**Question 21:** For each of the areas referred to in response to question 19, to what extent would you suggest an extension to all entities or instruments in a sector or only to certain types or categories? Please elaborate on your responses to questions 19 to 21 providing specific examples.

We suggest an extension to only certain categories of entities or instruments in a sector in order to guarantee that only those with a pan-European dimension would be supervised by ESMA. This approach would still allow the taking into account the different market structures where necessary and thus reflect the principles of subsidiarity and proportionality. Accordingly, only administrators of critical benchmarks would be supervised by ESMA, while administrators of non-critical benchmarks would still be supervised by the respective NCA.

## II. Governance of the ESAs

### A. Assessing the effectiveness of the ESAs governance

**Question 22:** To what extent do you consider that the current governance set-up in terms of composition of the Board of Supervisors and the Management Board, and the role of the Chairperson have allowed the ESAs to effectively fulfil their mandates? If you have identified shortcomings in specific areas please elaborate and specify how these could be mitigated?

We don't see a lack of supranational interest orientation in the decision making process of the board. By contrast, we think that it is of the utmost necessity to have persons on the board who have an in-depth knowledge of their respective markets and can bring the various national aspects to bear. Knowledge of the markets and business models is essential for good regulation. In this respect, we believe that the current setting with members stemming from the national authorities should in principle remain.

The national supervisory authorities know their respective national financial markets and have the necessary supervisory competence. Their wealth of experience should therefore be taken into account in ESMA's and EBA's decision-making processes. This should be regarded as a positive factor, rather than the lack of supranational orientation, as expressed in the consultation paper.

Therefore, when weighting the votes during voting on the Board of Supervisors, the size of the respective national financial markets should be considered accordingly. Because the larger the market, the greater is the expertise of the respective competent supervisory authority. This "increase in" experience must therefore be reflected in the weighting of votes on the Board of Supervisors too. In addition, it should be stipulated that Member States which are not affected by a regulatory measure may not vote on a decision about it.

The decision-making processes in the ESAs are basically very tedious. This is due to the large number of Member States and reflects the various backgrounds. To shorten this process by increasing the competencies and the number of staff, e.g., the secretariat, would not be appropriate, since these may not adequately represent the different views and not be able to weigh them up.

We cannot understand the criticism in the consultation paper "that the Board of Supervisors focuses too much on technical regulatory matters and too little on strategy and supervisory matters". The preparation of technical regulatory standards is one of the ESAs' core tasks (cf. Art. 8 para. 1 a) ESA Regulation). Strategy issues, however, are the job of the legislature.

**Question 23:** To what extent do you think the current tasks and powers of the Management Board are appropriate and sufficient? What improvements could be made to ensure that the ESAs operate more effectively? Please elaborate.

No comments.

**Question 24:** To what extent would the introduction of permanent members to the ESAs' Boards further improve the work of the Boards? What would be the advantages or disadvantages of introducing such a change to the current governance set-up? Please elaborate.

No comments.

**Question 25:** To what extent do you think would there be merit in strengthening the role and mandate of the Chairperson? Please explain in what areas and how the role of the Chairperson would have to evolve to enable them to work more effectively? For example, should the Chairperson be delegated powers to make certain decisions without having them subsequently approved by the Board of Supervisors in the context of work carried out in the ESAs Joint Committee? Or should the nomination procedure change? What would be the advantages or disadvantages? Please elaborate.

A delegation of powers, when clearly defined as to its purpose, contents and extent could help to speed up certain procedures, but at the same time it constitutes the risk of creating imbalance in the power structure within the ESAs, which in turn would weaken their effectiveness. Strengthening the rights of the chairperson alone would not ease the ESAs' in part tedious decision making processes and should therefore not be seen as a solution. This applies all the more because the bottleneck is often to be found in Commission's sphere of influence. It is more essential that the national supervisory authorities are adequately represented in the ESAs and that their opinions are heeded.

## **B. Stakeholder groups**

**Question 26:** To what extent are the provisions in the ESA Regulations appropriate for stakeholder groups to be effective? How could the current practices and provisions be improved to address any weaknesses? Please elaborate and provide concrete examples.

The provisions in the ESA Regulations are basically appropriate. Apart from the "formal" stakeholder groups, the ESAs should strive for an ongoing participation of stakeholders which is already best practice in the Member States. Although the existing ESA-stakeholder groups are involved on an ongoing basis, they do not act as representatives of the markets as a whole. Consultations of the market participants on the other hand take place at a comparatively late stage of the regulatory process. We therefore need an effective culture of standing dialogue between the ESAs and the full range of their stakeholders. National authorities may pave the way for such a third channel in the national jurisdictions. We can see some developments in that direction, which is very much welcomed.

Regarding the transparency of the Stakeholder Group's work, the relevant meeting minutes (as well as those of the relevant ESA's Board of Supervisors (BoS)) are made available to the public. However, they are typically published about three months after the meetings, which is a significant time lag. Furthermore, published meeting minutes often offer insufficient information on the reasoning for a particular decision and the surrounding discussions that have taken place. GBIC [German Banking Industry Committee] therefore advocates significantly enhancing the content of all published meeting minutes (BoS, MB and Stakeholder Group) and making them available on the ESA's web site within one month after each meeting.

### **With particular regard to EBA:**

In practice, however, it is necessary to include the BSG members in the decision making processes more effectively. E.g., by early involvement in consultations, earlier preparation of meetings/sending of documents and paying more in-depth content-related attention to the BSG's concerns.

**With particular regard to ESMA:**

From the perspective of the market participants, the work of the stakeholder groups is not transparent. In particular, a discussion of individual issues in the stakeholder groups is no substitute for a market consultation.

With regard to the appointment of the ESMA stakeholder group, representation of the different pillars of the banking system (cooperative, private, and public) should be factored in. This means, that representatives of all pillars of the banking system should be considered – as is already the case with the stakeholder group at EBA. Furthermore, one could consider introducing different stakeholder groups (e.g. for financial market participants, consumers, academics etc.).

There is still room for improvement as regards the involvement of market participants into the legislative process of ESMA. Currently, ESMA includes market participants only to an insufficient extent in the legislative process. They are often confronted with the “finished product” only after the event. The result of this is that once ESMA has adopted a course, corrections can be made only in part or not at all.

**III. Adapting the supervisory architecture to challenges in the market place**

**Question 27:** To what extent has the current model of sector supervision and separate seats for each of the ESAs been efficient and effective? Please elaborate and provide examples.

**With particular regard to EBA:**

Closer locational proximity for the ESAs would, on grounds of efficiency, be much welcomed. This could be achieved, for example, by moving the European Banking Authority (EBA) to Frankfurt.

Furthermore, duplicities between EBA and the SSM should be reduced.

**With particular regard to ESMA:**

Firmly rejected should be deliberations to transfer competencies of the national supervisory authorities to ESMA. For good reason, the national markets just are very different. An efficient (pan-European) supervision is thus not possible.

A transfer of direct supervisory responsibilities to ESMA would, furthermore, contradict the principle of subsidiarity. The national supervisory authorities are familiar with their respective national market conditions and the business models on which these are based, but also the crucial interaction with civil law. In this respect, they have the supervisory competencies that ESMA lacks.

**Question 28:** Would there be merit in maximising synergies (both from an efficiency and effectiveness perspective) between the EBA and EIOPA while possibly consolidating certain consumer protection powers within ESMA in addition to the ESMA's current responsibilities? Or should EBA and EIOPA remain as standalone authorities?

A pooling of EBA and EIOPA appears to make sense to realise possible synergy effects. A merger should take place in a financial city location in order to facilitate access to personnel with the necessary expertise. An amalgamation at EIOPA's domicile in Frankfurt would be welcome. Regardless of their concrete future structure, the ESAs should not lose sight of regional and local features and interests (subsidiarity principle). In other words, they should work closely in and with the markets and a culture of dialogue should be promoted. Also, a risk-based approach as a fundamental principle of ESAs' work is definitely advisable. We don't see that assignments at Level 1 must be transformed into detailed regulation. In addition, we refer to our comments on Question 27, which apply here accordingly.

**With particular regard to ESMA:**

We reject a transfer of responsibilities of the national supervisory authorities to ESMA (cf. our detailed answer to Question 18).

#### **IV. Funding of the ESAs**

**Question 29:** The current ESAs funding arrangement is based on public contributions. Please elaborate on each of the following possible answers (a) and (b) and indicate the advantages and disadvantages of each option.

a) should they be changed to a system fully funded by the industry?

- Yes
- No
- Don't know / no opinion / not relevant

What are the advantages and disadvantages of option a)?

While the financial crisis may have created political pressure to make financial entities contribute more heavily to their regulation and supervision, there are strong reasons in favour of an ideally exclusive public contribution to ESA funding:

1. The adoption of a funding model based on fees by market participants would constitute a discrimination against other sectors as it would be in stark contrast to the general practice in regulation and supervision. Most EU agencies are fully or mostly funded by the EU budget, for instance the European Food Safety Authority (EFSA), the European Railway Agency (ERA) and the European Global Navigation Satellite Systems Agency (GNSS).

Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities

2. In many cases, financial entities are already contributing to ESA budgets via their NCA contributions. However, national funding models differ considerably across the EU. Introducing additional ESA fees on top of these funding models would only magnify the existing distortions.
3. The ESA's responsibilities are predominantly of a regulatory nature. If the ESAs' would not exist their respective tasks would largely have to be carried out by the European Commission itself and under the European Parliament's and the European Council's scrutiny. While, for example, the European Central Bank's fee-based funding model within the Single Supervisory Mechanism may be justified by the direct relation between supervision costs and an entity's size and riskiness, such a relation is lacking in the ESA's case.

4. The control over the ESAs' budgets currently exercised by the European Commission, the European Parliament and the European Council has proven to be beneficial to maintaining budgetary discipline, whereas a transition to a fee-based financing would almost certainly lead to significant increases in the ESAs budgets. This is because the industry cannot defend itself against inappropriate budgetary increases in the way that the European Commission or Member States are able to do – the industry would very likely be accused of not cooperating with financial supervision.

In summary, the GBIC strongly suggests maintaining the current composition of ESA funding to ensure budgetary discipline and consistency with other sectors as well as to avoiding highly detrimental implications for budget governance. An overall and progressive increase in regulatory costs, including the financing of national and European supervisory and resolution authorities and contributions to the Single Resolution Fund, must be avoided not only to guarantee the functioning of the financial markets but also to safeguard the interests of market participants and their clients.

b) should they be changed to a system partly funded by industry?

- Yes
- No
- Don't know / no opinion / not relevant

What are the advantages and disadvantages of option b)?

Compare our answer to Question 29 a).

**Question 30:** In your view, in case the funding would be at least partly shifted to industry contributions, what would be the most efficient system for allocating the costs of the ESA's activities?

Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities

a) a contribution which reflects the size of each Member State's financial industry (i.e., a "Member State key")

b) a contribution that is based on the size/importance of each sector and of the entities operating within each sector (i.e., an "entity-based key")

Please elaborate on (a) and (b) and specify the advantages and disadvantages involved with each option, indicating also what would be the relevant parameters under each option (e.g., total market capitalisation, market share in a given sector, total assets, gross income from transactions etc.) to establish the importance/size of the contribution.

As we oppose funding by the industry, (cf. answer to Question 29), the question of a method of funding does not present itself.

**Question 31:** Currently, many NCAs already collect fees from financial institutions and market participants; to what extent could a European system lever on that structure? What would be the advantages and disadvantages of doing so? Please elaborate.

Should, despite our negative stance, a levying of fees by the ESAs be introduced, the existing fee burden on the institutions must not be increased, but must be cost-neutral. It must, in addition, be ensured that the institutions have a right of control over the authorities' budgets.

### **General question**

**Question 32:** You are invited to make additional comments on the ESAs Regulation if you consider that some areas have not been covered above. Please include examples and evidence where possible.

### **Transparency of ESAs' Work**

While there are several measures in place to inform the general public about the ESAs' work, transparency on decision-making processes and surrounding discussions could still be somewhat improved.

As an example, the ESA's Board of Supervisors' and the EBA's Banking Stakeholder Group's meeting minutes are made available to the public. However, they are typically published about three months after the meetings, which is a significant time lag.

Furthermore, published meeting minutes often offer insufficient information on the reasoning for a particular decision and the surrounding discussions that have taken place.

## Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities

The GBIC therefore advocates significantly enhancing the content of all published meeting minutes and making them available on the ESA's web site within 1 month after each meeting.

With regard to public consultations and hearings, experience has shown that the willingness to pay attention to stakeholders' concerns and suggestions varies substantially, depending on the topic and the ESA staff involved. In order to ensure a higher consistency and quality of public hearings, The GBIC suggests that the ESAs communicate general principles to their staff and introduce a mandatory evaluation process, giving participants an opportunity to provide feedback.

It should be positively noted that presentation slides and further documents used in public hearings are usually published on the respective ESA's web site, as are feedback statements summarizing the inputs received during consultations. Brief summaries of public hearings and participants' statements, however, could serve to further enhance transparency.

Drawing from experiences with other institutions that provide web streams of their public hearings, GBIC advocates not introducing web streams to ESA hearings as a general practice or to switch from actual meetings to conference calls for some or all hearings.

Timing is often essential when it comes to the implementation of European law into national supervisory practice. Therefore, delays in the European rule making process should not lead to shortened implementation periods for financial institutions. Instead, one should take a "dynamic" approach, according to which implementation at national level is necessary only after a certain amount of time (e.g. 12 or 15 months) has elapsed after publication of the European text in the Official Journal.

The ESA regulations should provide for the necessity of a "cost-benefit-ratio", i.e., the ESAs should be required to consider the costs and benefits of all measures taken by them.

We would appreciate if the ESAs' consultations and other work were published in EU official languages, as small and medium sized institutions would face difficulties in understanding and implementing complex texts in English. It is also unreasonable that institutions have to have these texts translated at their own expense. Only a linguistic communications basis acceptable to both sides can establish legal security for market participants. The possibility of communication in the official languages of the European Union is a key principle of European law. Publications exclusively in English do not comply with this principle and result in a lack of democratic legitimacy and rule of law. Nevertheless, a publication in all EU official languages should not result in delayed publications, as timely publications are key.

### **Extent of regulatory packages**

Given the current experiences with level 2 regulation in the wake of MiFID for both supervisors and market participants, we would propose that in future huge all-encompassing regulatory packets like MiFID be avoided and smaller packages brought forward and appropriately sequenced .

### **EBA's Q&A-process**

In our view, the EBA's Q&A-process is an advantageous tool that helps supervised entities to obtain clarity on ambiguous regulations as well as the wording they contain. However, we see a need for improvement concerning the process after publication of the answers. Once the response by the EBA is given, there is no possibility to amend this. In some cases, the supervised environment has changed or there is a clash of views. We would therefore suggest a framework which facilitates the revision of obsolete responses by the EBA.

Moreover, with the intent to improve the transparency of the Q&A-process, we propose a mandatory publication of the questions at the time of drafting. This procedure, which was introduced initially, would ensure a more effective and simple monitoring.

### **ESMA's Q&As**

Concerning Q&As issued by ESMA, there is still room for improvement. ESMA uses Q&As to a large extent to enhance convergence within EU member states. However, Q&As are not regulated by law, whereas ESMA often uses this tool to implement policy decisions. It is only within the competency of the European legislator to adopt policy decisions on level 1 and level 2. Therefore, it should be emphasised in the ESMA regulation that Q&As are not legally binding. The publication of Q&As should also benefit from a consultation process, which should not imply any binding character for Q&As. Fließtext



Frankfurt, 30 May 2017  
EIOPA-17/313

## **Statement**

### **Public hearing on the “European System of Financial Supervision” Printed paper 18/7539**

EIOPA welcomes the initiative of the Finance Committee of the German Bundestag to hold a public hearing to discuss this important matter. Moreover, EIOPA acknowledges the adopted proposal 18/7539 from 2016 “Further develop the European System of Financial Supervision efficiently”. It emphasises the main purpose of the European Supervisory Authorities (ESA’s), namely ensuring supervisory convergence throughout Europe.

EIOPA welcomes the European Commission’s public consultation to seek views on possible changes to the current ESA’s operational framework. The focus of the Commission’s consultation is on the effectiveness of the current governance structure and funding framework, the ESAs’ tasks and powers, and the reconsideration of the European financial supervisory architecture in light of the new challenges to financial integration.

During EIOPA’s first six years of operation, much progress has been achieved to promote a stronger and more integrated regulatory framework in the European Union. Moreover, EIOPA has fostered more consistent regulation and a higher level of supervision, ensuring better protection of consumers.

The Commission’s consultation raises important issues on possible improvements to the existing supervisory framework. For EIOPA open discussion – as our today’s discussion – and transparency is key to ensure further progress on supervisory convergence, to enhance consumer protection and financial stability with the ultimate objective to boost financial market

integration as well as the development and implementation of the Capital Markets Union in Europe

For EIOPA in consultation with its Board of Supervisors the following three key areas should be at the heart of the discussion:

### **1. A holistic and integrated approach to supervision**

To ensure a sound and effective supervision of the insurance and pensions sector, a holistic and integrated approach towards European prudential and conduct of business supervision is needed.

Insurance and pensions business models necessitate the interlinkages between prudential and conduct of business supervision. Long term promises and variable allocations of risks between insurers and policyholders strongly link the profitability and solvency of the company and the fair treatment of its customers.

Recent developments have shown how conduct of failings can lead not only to consumer detriments but also solvency issues and contagion risks, while the pursuit of solvency can in a crisis put policyholder interests at risk.

These interlinkages, which are reinforced by emerging changes in business models and the trend towards digitalisation, need a holistic and integrated assessment. An assessment that goes beyond the balance sheet with incorporated qualitative and conducts related information.

Examples of a strong integrated supervisory approach are:

- ✓ ***Supervision of with-profit insurance policies***: strong interlinkages between fair treatment of the different categories of policyholders and the solvency position of the insurance undertaking.
  
- ✓ ***Product oversight and government requirements***: risk management aspects are strictly related to and enhanced by a cultural approach focused on consumer protection, ensuring that consumers' interest are taken into account at all stages of the product cycle.

For these reasons, the Solvency II framework rightly integrates prudential and conduct perspectives at its core, placing the protection of policyholders and beneficiaries as the primary objective of insurance supervision.

Increased importance to the conduct of business supervision needs to be also given due to the most recent legislative frameworks, i.e. the Insurance Distribution Directive (IDD) and the Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPs) Regulation. This needs to be reflected in terms of resources and governance structures recognising the increasing interconnectedness between the different financial sectors. A stronger conduct related focus should be realised through the work of the Joint Committee (JC).

Therefore changes to the institutional architecture should ensure the continuation of an effective holistic and integrated approach. In addition efficient exchanges of expertise and information for building up a holistic supervisory oversight capacity remain crucial.

## **2. Supervisory convergence**

EIOPA's regulation and its governance structure have been fit for purpose of fulfilling EIOPA's regulatory mandate. Following the implementation of Solvency II, supervisory convergence is one of EIOPA's key strategic priorities. The aim is to support concrete improvements in the quality and consistency of supervision.

In this respect, EIOPA issued guidelines for a convergent application of common requirements among national supervisory authorities. The guidelines do not introduce any new requirements; instead they specify the supervisory expectations related to the proper fulfilment of the requirements specified in legislation. A maximum harmonisation directive such as Solvency II requires its provisions to be interpreted with a certain level of detail throughout Europe to ensure the required level playing field.

The basis for all guidelines is 'comply or explain' providing flexibility in compliance where justified. Moreover, of the 29 Solvency II guidelines, 25 are directed at national supervisors. Furthermore, many stakeholders welcome the greater detail provided by guidelines.

In EIOPA's view the alternative to guidelines would be more burdensome, as it would lead to the emergence of national guidelines and thus contradictory to the objective of supervisory convergence. Including all the details in directives or delegated regulation would result in less flexible requirements compared to the guidelines. Restricting EIOPA in all circumstances to statements of good practice would not be sufficient to achieve supervisory convergence, and create uncertainty about how to meet legislative requirements.

Therefore, further progress on supervisory convergence needs to be made, which could require in some areas refinements to the regulation.

This necessity has been given fresh urgency by the implementation of Solvency II and the increasing number of **cross-border cases and failures**, which amplify risks to consumers and the stability of the financial system. In this respect, the ability to passport services should imply at the same time a sound supervision of such activities throughout the Union. Only strong European responses are able to counter these negative developments, and provide the consumer with additional safeguards. Therefore, EIOPA's regulation should be strengthened with a mandate to act more intrusively when it detects signals of risks of cross-border failures.

In addition, to reinforce EIOPA's capacity to deliver fully on its mandate, it would be important to make '**clear reference in the legislation to supervisory convergence tools**' that are already in development. This includes for instance the handbook of supervisory practices, the platforms on cross-border business, the EU-wide thematic reviews, and EIOPA's staff assessment of national supervisory practices.

EIOPA's role with regards to supervisory **independence and conflict of interests** should also be strengthened. These fundamental supervisory principles have gained even more relevance under Solvency II, due to the degree of supervisory judgment necessary in the application of a risk-based regime. It is fundamental that national supervisors are operationally independent, and that they are accountable for the exercise of their functions and powers. Supervisors should always have adequate powers with proper resources, so they can perform their functions and independently exercise their powers. The question of supervisory abilities goes beyond the national context, as it also impacts the whole internal market. The operational independence,

transparency and accountability of national supervisors therefore need to be enforced, by providing a strong European framework with a clear role for EIOPA in assessing compliance with that framework.

Concerning **internal models**, their approval and ongoing supervision should go hand-in-hand as a detailed understanding of the undertaking and its supervision is needed in the approval process. EIOPA should reinforce the use of existing powers to achieve consistency and enhance supervisory convergence.

This includes:

- ✓ improving and promoting EIOPA's participation within colleges of supervisors' Internal Model work,
- ✓ dedicating work to benchmark studies, peer reviews on both substance and form of Internal Model approval processes, and
- ✓ using non-binding mediation. An enhanced set-up should allow the Authority to express an independent and non-binding recommendation to NCA's, regardless whether at request of a national authority or at EIOPA's staff own initiative.

To perform these tasks effectively, EIOPA should be in a position to have access to all the relevant information.

### **3. Equivalence**

EIOPA believes that, apart from regular reviews, an effective control of the application of equivalence decisions should be considered. This should be underpinned by technical analyses in the context of a framework for agile monitoring. Going forward, a comprehensive equivalence assessment should include the initial equivalence assessment of a third country regulatory and supervisory framework, the follow-up necessary to assess that the frameworks are being implemented as expected in the equivalence assessment, and the monitoring of upcoming changes in the country's regulatory and supervisory framework taking place once equivalence has been granted.

In order to fulfil this role EIOPA must have full access to all relevant information from the third country concerned.

In summary, EIOPA believes an **integrated and holistic approach to prudential and conduct supervision**, further refinements in relation to **supervisory convergence**, and an enhanced approach to **equivalence assessments**, should be a high priority in the ESA's review.



30 May 2017

## Written Statement

### Public Hearing of the Finance Committee on the “European System of Financial Supervision”, 31<sup>st</sup> May 2017

The EBA welcomes the invitation of the Finance Committee of the German Bundestag to participate in the public hearing on the “European System of Financial Supervision” on 31st May 2017. The invitation coincides with the public consultation launched by the EU Commission on the way forward for European Supervisory Authorities. The EBA has contributed to that public consultation by submitting an EBA Opinion as approved by the EBA Board of Supervisors.

#### Introduction and legal basis

On 21 March 2017, the European Commission launched a public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs). This consultation is designed to gather evidence on the operations of the ESAs focusing on a number of issues: on the tasks and powers of the ESAs, their governance and funding and possible adaptation of their supervisory architecture. Its purpose is to provide a basis for concrete and coherent action by way of legislative initiative, if required. The consultation builds on the Commission's 2014 report on the operation of the ESAs and the European System of Financial Supervision (ESFS) and is part of the regular evaluation process set in the ESAs' founding regulations.

Based on the experience gained since its creation in 2011, the European Banking Authority has decided to issue an opinion to the Commission to respond to this public consultation. Although the public consultation covers the operation of the ESAs in general, the opinion of the EBA is focused on the operation of the EBA only.

The EBA competence to deliver an opinion is based on Article 34(1) of Regulation (EU) No 1093/2010<sup>1</sup> ('EBA Regulation'). In accordance with Article 14(5) of the Rules of Procedure of the Board of Supervisors<sup>2</sup>, the Board of Supervisors has adopted this opinion.

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC (OJ L 331, 15.12.2010, p. 12).

<sup>2</sup> Decision adopting the Rules of Procedure of the European Banking Authority Board of Supervisors of 12 January 2011 (EBA/DC/2011/01 Rev5).

## General comments

### The EBA welcomes European Commission's public consultation on the ESAs operation

During the first six years of operation of the EBA, much progress has been achieved to promote a stronger and more integrated regulatory framework, to ensure high level, effective and consistent regulation and supervision and to better protect consumers of financial services. The EBA welcomes an assessment of possible areas where its effectiveness and efficiency can be strengthened and improved.

Regarding the optimisation of its existing tasks and powers or the need for new powers for specific prudential tasks in relation to banks, the EBA has already expressed views in its Opinion on the improvement of the decision-making framework for supervisory reporting requirements issued on 7 March 2017<sup>3</sup> and its May 2017 Opinion on own funds in the context of the CRR review. In particular, the EBA underlined in its Opinion on reporting that the Commission's suggestion to address reporting issues by reducing the role of implementing technical standards and increasing the use of guidelines and recommendations, would not match the need to ensure maximum harmonisation and would weaken the current framework. A strong legal basis is necessary in this area and the EBA's view remains that the better way forward would be to streamline the endorsement process of a number of reporting, disclosure and benchmarking requirements by establishing specific, well-framed delegations to the EBA in its founding regulation or a targeted decision-making process in the CRD/CRR for the purpose of prudential reporting.

The EBA plays a major role as guardian of the Single Rulebook, a role which could be enhanced with a strengthened advisory role to the Commission and the co-legislators. Following the crisis, banking regulation has increased in political sensitivity and competent authorities understand that legislators might prefer to directly address very technical details in secondary legislation. However, it would be important to envisage a greater reliance on EBA's technical advice, as happens also in any national context. This could be achieved via three methods. First, informal engagement by the Commission services before the publication of legislative proposals, and we welcome the moves that have already been made in this direction. Second, a legal obligation should be established for the EBA to be consulted on matters falling in the fields of interest to the EBA, as defined in our founding regulation. Third the requirement to flag to the attention of the Commission areas where differences in national rules and practices hamper the functioning of the Single Market and require legislative intervention. Such requirements should be accompanied by on-going access to information on the development of the draft texts in Council and trilogue discussions and favour prior discussion of the content and timelines of mandates to the EBA

---

<sup>3</sup> Opinion of the European Banking Authority on improving the decision-making framework for supervisory reporting requirements under Regulation (EU) No 575/2013

A development of other tasks and increase of powers in different areas is suggested in the consultation paper, together with possible adjustments to ESA governance. The EBA experience over the last years shows that these issues are intertwined; the current set of tools available to the EBA is appropriate for its mission, but a reflection is needed on the appropriateness of the governance framework for the exercise of specific tasks. The assessment should take account of the Banking Union which has changed significantly the governance and the decision-making process of the EBA. In particular, in order to safeguard the position of competent authorities (CAs) from non-participating Member States, a complex system based on double simple majority voting has been introduced, while the European authorities have been attributed limited role in EBA's decisions - membership without voting rights for the Single Supervisory Mechanism (SSM) and observership for the Single Resolution Board (SRB). At the same time, the Banking Union has implied for the EBA a loss of visibility of supervisory processes that were previously conducted in colleges and are now internalised in the decision making of the SSM and the SRB, while no systematic participation of the EBA in SSM or SRB governance has been envisaged, again to ensure a neutral stance of the EBA vis-à-vis authorities from participating and non-participating Member States. Such arrangements might be reconsidered, as they generate an artificial disconnect between regulatory and supervisory functions.

The EBA believes that the current governance structure has performed well. However, if changes are introduced, as suggested in the public consultation, consideration should be given to limiting such adjustments to the areas in which the decision making process could turn out to be excessively complex or insufficiently independent, such as mediation or breach of Union law.

The consultation also envisages to review the current tripartite (banking, insurance/pensions, securities) structure of the ESAs. In particular, it seeks views on whether a "twin-peaks" model of supervision, where there is one prudential regulator/supervisor for financial institutions and one market conduct regulator/supervisor for financial markets would be more relevant than the current setting.

The current organisation of the ESAs along sectoral lines has worked well. The cooperation under the umbrella of the Joint Committee has proved very useful in fostering exchanges of views and information and aligning approaches across sectors as needed, often with one ESA developing practices subsequently rolled out to the sister organisations. The Joint Committee proved less efficient as a decision making body, when Level 1 text mandated the development of joint regulatory products, due to the complex governance, requiring adoption within the three Boards of Supervisors, in some cases with the involvement also of sectoral Standing Committees. This overly cumbersome governance made proposals on topics such as anti-money laundering and cross-sectoral consumer protection issues much harder to develop and adopt than sectoral initiatives. If the Joint Committee model is retained, thought should be given to streamlining its governance processes, for instance by delegating the adoption of a regulatory product on behalf of the Joint Committee to the three Chairpersons or to the Board of Supervisors of a leading ESA, while the Boards not directly involved in the decision would maintain the possibility to block the finalisation of the regulatory product, when a specific quorum is achieved.

Reorganising the ESAs into a twin-peaks model by merging the EBA and EIOPA into a single authority as suggested in the public consultation is unlikely to create significant synergies in the core business of the authorities (regulation and supervision) but there could be possible synergies in areas where the ESAs are currently understaffed and could join forces. This would be case, for instance, in areas such as impact assessment, economic analysis, statistics, data management, human resources and procurement. However, no material benefit in terms of reduction of costs in corporate functions is envisaged, as resources in these areas are already very slim. Finally, such a merger would reinforce the need for a review of governance arrangements in order to ensure an effective and efficient balance between benefiting from the input of supervisors in different sectors and achieving the benefits of a cross-sectoral approach.

The public consultation also envisages a change in the funding of the EBA which is very much welcome as the EBA has been experiencing excessively tight budget constraints since its creation, especially compared to other EU authorities operating in the same field and financed by the industry. Because of this constraint, the EBA has not been in a position to deliver over the last years in accordance with its ambition in a number of areas such as assessments of third country equivalence and consumer protection, and has had to delay delivery of some aspects of the Single Rulebook. The establishment of an independent budget line in the EU budget, as already proposed in the contribution to the ESAs review in 2014, or direct funding from the industry would alleviate the unreasonable budgetary constraints faced in recent years, while retaining strong scrutiny and discipline exercised by the budgetary authority.

## Specific comments

### Supervisory convergence

The EBA welcomes opening of discussion on optimising and improving the supervisory convergence tools. In particular, the peer review process is an important tool although some governance adjustments could be made. More importantly the peer review process could be supplemented by additional focused reviews on a limited number of competent authorities, including on-site visits and extending the obligation to issue opinions to all areas of regulation falling within the EBA's scope of action.

The EBA should establish a methodology and a programme for carrying out such reviews with a view to ensuring that reviews of each competent authority are carried out with appropriate frequency and in a way which, over time, covers the supervisory and resolution framework within the EBA's scope of action. The EBA should publish a report on the basis of each review, which should identify good practices and recommendations for improvement.

Finally, the EBA's founding regulation has not kept pace with the range of consumer protection and payments legislation that now falls within the EBA's scope of action. This means that the EBA's powers do not apply uniformly to the current range of competent authorities and financial institutions, making it difficult, for example, to issue guidelines on a consistent basis or to investigate breaches of Union law or mediate between certain competent authorities. Adjusting

the definitions used in the EBA founding regulation to ensure they remain up-to-date would greatly aid supervisory convergence in the consumer protection and payments area.

### International aspects

EBA's role in the assessment of equivalence could be better specified in an amendment to the EBA's Regulations to clarify its role in respect of the initial equivalence assessment of a third country's regulatory and supervisory framework as well as of the necessary continuous follow-up monitoring and implementation work that takes place once equivalence has been granted. This could include to monitor regulatory, supervisory and market developments in third countries and/or to monitor supervisory co-operation involving Union competent authorities and their third country counterparts. In general, we consider that EU bodies should claim full recognition of their local (i.e. at the EU level) role at international standard setter tables such as the BCBS or the FSB.

### Reporting

The EBA agrees that more consistent and streamlined reporting is needed and that a reflection is needed in respect of processes applied to reporting, disclosure and benchmarking requirements. However, the suggested approach towards "more detailed and technical guidelines and recommendations adopted by the ESAs" on reporting is not compatible with the objective of reaching maximum harmonisation in the area of reporting.

Another way forward would be to streamline the endorsement process of a number of reporting, disclosure and benchmarking requirements by a narrow, specific and well framed delegation to the EBA by providing it with the powers to make its own decisions of general application. For example, for purposes of achieving timely, uniform technical requirements that need to be swiftly developed and updated in situations where the legal framework so allows, notably where the level 1 legislation sufficiently ensures proportionality and framing of technical specifications.

Currently these requirements (e.g. for reporting, disclosure and benchmarking) are further specified in implementing acts and the endorsement process often leads to significant delay between submission by the EBA to the Commission and formal publication in the Official Journal. This delay creates significant disruptions for the EBA, competent authorities and financial institutions and other market participants as it creates uncertainty and hence prevents planning and leads to mismatches in reporting requirements and sometimes to dual and inconsistent reporting obligations. Supervisory reporting is highly technical and aims at achieving uniformity. It needs regular updates, corrections and clarifications that are important in terms of data quality.

An additional step with regards to reporting may be to improve coordination of official sector reporting on financial institutions across the EU. Inspiration may be found in the organisational set-up in the United States where the FFIEC ensures common reporting for the financial community. At the EU level, the EBA already plays a similar role with respect to supervisory reporting, but such a coordination role could be broadened, envisaging a periodic review and assessment of the additional reporting requirements set for both micro and macro prudential purposes.

## Own funds

The EBA has always paid the highest attention to the quality of own funds of banks as the basis of all the prudential policy in the banking area. It has used to the maximum the existing legal basis existing in CRD and CRR despite some weaknesses. However, it has been successful in enhancing the quality of banks capital instruments and full convergence of them after the adoption of the CRR. It is time to clarify and provide explicit ground for the EBA's role in ensuring the consistency of own funds instruments across the EU with the capital requirements regulation. The current weakness of powers and ambiguity of the EBA's role is further exacerbated by the asymmetry in the respective roles the EBA currently plays for different types of instruments. As already expressed in the May 2017 Opinion on own funds, a mandatory prior consultation of the EBA would eradicate remaining uncertainties and cost on banks regarding the quality of their capital while indeed strengthening the full harmonisation and quality of capital instruments in the EU Single Market.

**Vice-President Valdis Dombrovskis  
Euro and Social Dialogue and in  
charge of  
Financial Stability, Financial Services  
and the Capital Markets Union  
European Commission  
Rue de la Loi /Wetstraat 200  
B - 1049 Brussels**

**Ref: ESMA response to the public consultation on the operations of the  
European Supervisory Authorities**

Dear Vice-President Dombrovskis,

We would like to thank you for the opportunity to share our views on the operations of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the effectiveness of the Regulations by which the ESAs are established. We particularly focus in this response on ESMA.

The establishment of ESMA in 2011 was an important step in responding to risks in the EU financial markets and to implement the necessary regulatory reform in response to the financial crisis. Since then ESMA has built a strong track record in the four main areas of activity under its mandate: the single rule book, the direct supervision of some specific entities, supervisory convergence, and risk analysis.

The review of the operations of the ESAs is an important milestone, allowing us to take into account the experience of the past six years and the objectives of the Capital Markets Union (CMU) to establish an integrated EU capital market and to increase the role of financial markets in our economy. Additionally, the review allows us to take into account that the UK will leave the EU, which reinforces the need to build the CMU and it increases the importance of third country issues for European financial markets.

Unique to the EU is the integration of financial markets, where market participants have extensive freedoms to decide where to locate their activities, and to offer services from countries as they see fit for their business. These freedoms are important cornerstones of the CMU and require consistent regulation and supervision. The EU can only fully benefit from the CMU when it further removes barriers within the EU financial markets and adequately addresses the risks related to cross-border activity.

The current supervisory architecture combines centralised tasks within ESMA (regulation and direct supervision of some specific entities), with most of the supervision being done on a national level. It is desirable to continue with this mixed approach, but with a clear view to addressing the risks and opportunities that come along with a more important role for (cross-border) financial markets in the context of the CMU and with the UK leaving the EU. It will be important to find a new balance to foster the single market, reduce barriers, and avoid regulatory and supervisory arbitrage among jurisdictions. Successful European capital markets require a strengthened EU framework that:

- ensures that regulatory and supervisory outcomes for investors and other market participants are consistent across the EU;
- enables the adequate and efficient handling of cross-border risks (intra-EU and between the EU and third countries); and
- respects the principles of subsidiarity and proportionality.

Based on the experience within the current legal framework, and following discussions within the Board of Supervisors, we set forth some recommendations in the annex that we believe will improve the functioning of ESMA and help achieve the objectives of investor protection, and stable and orderly EU financial markets. While acknowledging that the review covers a broad range of issues, the recommendations in this response only address some of the issues in the consultation paper.

We stand ready to discuss with the European Commission the content of this letter and any proposals that may come forward as a result of the review.

Yours sincerely,

(signed)

Steven Maijoor

## Annex

### I. International aspects of EU financial markets

The European Commission has a leading role in international relations and the applicable EU process governing third country regimes. ESMA welcomes regular dialogue with the Commission on international bilateral and multilateral issues, especially regarding standard-setting activities affecting ESMA's remit.

ESMA stands ready to play a key role in third country issues, as it has the technical expertise to provide support to the legislative and policy processes. ESMA should be the central point for technical third country related issues, including (more regular) equivalence assessments, and ongoing monitoring of regulatory and supervisory developments in the third country.

The current third country regimes generally rely, under certain conditions, on third country regulators. To better respond to risks that third country entities present to EU financial markets, and to ensure consistent supervision, certain third country entities should be subject to regular supervision and enforcement regimes. To ensure a common approach to third country entities active across the EU financial markets, the supervisory and enforcement powers should be conducted at EU level by ESMA for third country entities such as: Credit Rating Agencies (CRAs), Trade Repositories (TRs), Central Counterparties (CCPs) and benchmarks. In the absence of uniform third country regimes for trading venues in the EU, and considering how Brexit may affect the third country approach for data providers, it could also be considered to have a similar role for ESMA regarding these third country entities. Subsequent to this letter, ESMA intends to submit to the Commission an opinion with its more detailed views on improvements for EU third country regimes for financial markets.

### II. Direct Supervision

In a relatively short timeframe, ESMA, as the single supervisor for CRAs and TRs in the EU, has become a credible and effective supervisor. It has adopted a well-established risk-based approach to supervision, and implemented effective mechanisms to deal with possible infringements.

ESMA is uniquely positioned to develop a European approach that could have strong benefits for the supervision of pan-European market participants. ESMA stands ready to assume any new supervisory tasks should they be assigned to ESMA, provided that such new tasks are complemented with the allocation of appropriate resources.

The following criteria, which should be considered collectively, could be used to decide whether or not the authorisation and supervision of entities should be done on a EU level:

1. Strong cross-border angle;

2. High risk of regulatory arbitrage;
3. Availability of and ability to pool technical expertise at EU level (instead of building up expertise in multiple member states); and
4. Efficiency gains for EU/national public authorities and/or market participants (which would otherwise face fragmented markets and barriers/duplication).

ESMA currently participates in colleges of supervisors where key decisions are taken in relation to Critical Benchmarks<sup>1</sup>. However, given their cross-EU character and impact and the need for efficient decision-making and consistent treatment of Critical Benchmarks, it would be logical to move supervision of these entities to ESMA. For Data providers<sup>2</sup>, MIFID II introduces new requirements regarding authorisation and ongoing supervision. Similarly, the cross-border nature of the services these entities provide, and the fact that they are largely unregulated at national level currently, could merit a centralised supervisory approach by ESMA. Furthermore, the third country entities outlined in Section I should also be subject to direct supervision by ESMA.

While acknowledging the divergent views of Board members with regard to the most suitable approach for supervision of CCPs in the EU, given the cross-border nature of their activities and their systemic importance, ESMA believes that further consideration should be given to ensuring the consistent and effective supervision of CCPs in the EU. In particular, the cross-border dimension of CCP activity indicates that pooled expertise at EU level could allow for more consistent and effective supervision. The key role that CCPs play in the EU warrants the strengthening and potentially centralisation of the supervisory framework, complemented by a role for the central banks of issue, and supported by a viable recovery and resolution mechanism. Such enhancements will help overcome any potential fragmentation of the EU regulatory framework and will support the development of a deeper and more integrated CMU.

Finally, ESMA needs to have the power to impose higher fines on the existing supervised entities (CRAs and TRs), in order to support the credibility of ESMA's enforcement work.

---

<sup>1</sup> A benchmark is considered as being a critical benchmark where it is used directly or indirectly within a combination of benchmarks as a reference for financial instruments or financial contracts or for measuring the performance of investment funds, having a total value of at least EUR 500 billion on the basis of all the range of maturities or tenors of the benchmark, where applicable.

<sup>2</sup> Data Providers capture Approved Publication Arrangements (APA), Consolidated Tape Providers (CTP), and Approved Reporting Mechanisms (ARM). An APA is a person authorised under MiFIDII to provide the service of publishing trade reports on behalf of investment firms. A CTP is a person authorised under MiFIDII to provide the service of collecting trade reports for certain financial instruments from regulated markets, multilateral trading facilities, organised trading facilities and APAs and consolidating them into a continuous electronic live data stream providing price and volume data per financial instrument. An ARM is a person authorised under MiFIDII to provide the service of reporting details of transactions to competent authorities or to ESMA on behalf of investment firms.

### III. Supervisory convergence

The current set of instruments, such as guidelines, opinions, and Q&As, have proven to be useful tools in achieving supervisory convergence. In addition, the use of colleges plays an important role in creating a more common supervisory culture for cross-border entities. ESMA is currently involved in the colleges for CCPs and critical benchmarks and believes the use of colleges could be further expanded in certain areas (e.g. CSDs).

While ESMA has extensively used various convergence measures, its powers and instruments are not sufficiently strong to deal with all cases of regulatory or supervisory arbitrage. It will be key for ESMA to have a strong role in ensuring consistent authorisation scrutiny and supervisory outcomes, avoiding a race to the bottom with the associated risks to investor protection and stability. This is especially important in the context of cross-border activities, and hence for the success of the CMU. While respecting that authorisation and supervision should continue to be conducted at national level for the vast majority of supervised entities, convergence measures should be considered in the case of cross-border authorisations (for example in the areas of MiFID, UCITS and AIFMD) to ensure that national decisions are consistent across the EU.

ESMA is committed to using existing convergence measures as much as possible to ensure consistent and effective implementation and application of rules in the EU. However, given the importance of the supervisory convergence work in the coming years, consideration should also be given to the enhancement of these tools to address future challenges. This is especially relevant regarding the role of peer reviews, access to information on national supervisory practices, and the use of the Breach of Union Law procedure (see also Section VI below). Such improvements to convergence measures and tools could be incorporated into sectoral legislation.

The European Enforcers Coordination Sessions (EECS) mechanism is an example of a successful coordination platform for enhancing supervisory convergence of financial reporting practices. However, ESMA should be granted powers to ensure that the agreed approach regarding live issues discussed in the EECS is subsequently followed when the decision is taken at the national level. This could be done by bringing the International Financial Reporting Standards (IFRS) under the scope of the Breach of Union Law procedure or some other dedicated procedure to be applied in case an NCA is not following the agreed approach (currently such issue could be remedied only by general peer pressure or through a non-binding opinion).

Finally, we propose to increase ESMA's role in the endorsement process for IFRS by imposing a formal/mandatory requirement for ESMA to provide advice related to the European public good and financial stability to the Commission. In such a case, the European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) could then provide the purely technical advice. This should also allow ESMA to be able to provide its advice formally to the co-legislators in case of disagreement with the EFRAG advice.

#### IV. Governance

In order to optimise the efficiency of decision-making on certain technical decisions currently taken by the whole Board, ESMA believes that its governance should allow additional opportunities for the Board to delegate such decisions to a specific decision-making panel composed of Board members or to the Chair.

#### V. Access to data and reporting

ESMA considers it important to ensure that there are no national divergences in the level and quality of information provided to European regulators and to the public. ESMA should have more powers to determine the details of EU reporting to be able to:

- set data reporting standards that would ensure the ability to share/exchange data across the EU in a consistent manner (even when data is collected at national level);
- ensure the consistency of data and reporting standards across sectors/legislations; and
- set detailed reporting and formatting standards in a more efficient way than the current endorsement process for technical standards.

A number of sectoral Regulations impose obligations on NCAs to build major databases. Currently most NCAs have mandated ESMA to develop on their behalf an IT project (in the case of MiFIR), as they believe that a centralised solution is more efficient and leads to more harmonised results. For similar tasks in future pieces of legislations, it is proposed to directly empower ESMA to develop those type of large-scale EU-wide databases and to make the data available to NCAs and the public as necessary.

ESMA is also looking for ways to reduce the cost of reporting for market participants and regulators by streamlining the reporting requirements. One issue is that ESMA is currently not able to use data gathered for a specific purpose in the context of other purposes or activities. For instance, data collected from CRA supervision cannot be used for financial stability issues and ESMA's reporting of Trends, Risks and Vulnerabilities. ESMA needs a legal basis to be able to use all data collected for all of ESMA's objectives (subject to necessary anonymization). Only then would ESMA be able to fully leverage on available data and fulfil its mandate in an efficient manner.

ESMA also believes that European Authorities and NCAs should have mutual access to central databases for data in certain areas, for example, investment fund data. This would allow for existing data to be used more efficiently, and it would reduce duplication of data collection and processing by multiple authorities.

## VI. Breach of Union Law

In certain cases, ESMA may use its powers under Article 17 of the ESMA Regulation to determine whether an NCA has breached Union law. Should a breach be identified, it is important to ensure that the problem is rectified effectively. If the NCA concerned does not take the necessary action, there are powers in Article 17(6) for ESMA to address market participants directly where the relevant requirements of the acts referred to in Article 1(2) are directly applicable to capital market participants. As substantial parts of the financial market legislation concern Directives, and not directly applicable Regulations, it would be useful to clarify in the ESMA Regulation that these powers also relate to those provisions of Directives that establish unconditional obligations that are sufficiently clear and precise to be directly effective.

In addition, in order to be able to use the Breach of Union Law as an instrument to enhance supervisory convergence in all areas under ESMA's remit, paragraph 1.2. of the ESMA Regulation could be extended to the areas mentioned in paragraph 1.3. (financial reporting, corporate governance, and auditing).

## VII. Single Rulebook

Legislative proposals put forward by the European Commission, which are later agreed with the co-legislators, often task ESMA with providing draft technical standards or guidelines and recommendations, or make provisions for delegated acts on which ESMA is then requested to provide advice. The high level of technical complexity surrounding the development of [draft] technical standards and other legislative tools by ESMA, and the need to conduct cost-benefit analysis, public consultation, co-ordination with other authorities, as well as consult the Securities Markets Stakeholder Group, makes drafting such documents time-consuming.

In order to develop European legislation of the highest quality, ESMA believes that the timetable for Level 2 work deserves more consideration when developing Level 1. In particular, ESMA believes that a time table should be prepared that considers carefully the time necessary to draft Level 2 measures, but also the time it takes to implement such measures effectively. It would also be beneficial if ESMA could provide advice on which level 2 measures are most critical to the operation of Level 1.

Finally, ESMA could benefit from having the possibility to temporarily suspend the application of a particular rule within a specific area of the authority's responsibility. This could be achieved through a mechanism similar to the use of "non-action letters" in certain non-EU jurisdictions. For example, the trading obligations laid out in MiFID II could have detrimental effects in case



of a sudden drop in the liquidity of a product and might require urgent suspension action to ensure orderly markets and financial stability.



## Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

zur Zukunft der europäischen Finanzaufsichtsbehörden

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5416  
Fax: +49 30 2020-6416

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:

**Dr. Axel Wehling, LL.M.**  
**Mitglied der Geschäftsführung**

E-Mail: [a.wehling@gdv.de](mailto:a.wehling@gdv.de)

**Dr. Helge Hartig**  
**Leiter Aufsichts-, Gesellschafts-,  
Kartellrecht und Compliance**

E-Mail: [h.hartig@gdv.de](mailto:h.hartig@gdv.de)



## Zusammenfassung

Der wegen des Brexit erforderliche Umzug der EBA hat eine Diskussion um die Zukunft der EU-Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) entfacht. Der neue Standort alleine kann aber keine Begründung dafür sein, die Struktur der europäischen Aufsicht grundlegend umzugestalten. Erforderlich ist vielmehr eine sachliche Auseinandersetzung mit dem bestehenden System und den Erfahrungen der betroffenen Stakeholder.

Die deutschen Versicherer sprechen sich dafür aus, die derzeitige Struktur der europäischen Finanzaufsicht mit **sektorspezifischen Zuständigkeiten von EIOPA, EBA und ESMA** zu **erhalten**. Jedenfalls muss – unabhängig von dem künftigen System – eine **eigenständige Versicherungsexpertise** bei der zuständigen europäischen Aufsicht im Versicherungsbereich vorhanden sein.

Den sog. **Twin Peak-Ansatz lehnen die deutschen Versicherer ab**. Eine strikte Trennung zwischen Solvenz- und Marktaufsicht ist im Versicherungssektor praktisch nicht möglich. Zu befürchten wären unnötige Doppelaufsicht und Abstimmungsbürokratie zulasten der beaufsichtigten Unternehmen.

Die Zuständigkeiten zwischen EIOPA und den nationalen Aufsehern müssen klar festgelegt sein. Eine **direkte Aufsicht durch EIOPA** – etwa zur Genehmigung interner Modelle bei grenzüberschreitenden Versicherungsgruppen – **ist abzulehnen**.

Eine europäische Verbraucherschutzbehörde ist nicht notwendig. Vielmehr sollte **Verbraucherschutz „vor Ort“** gewährleistet werden. Die ESAs verfügen heute bereits über ausreichende Befugnisse die einheitliche Anwendung der EU-Verbraucherschutzvorgaben in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu überprüfen. Diese Aufgabe muss indes noch stärker priorisiert werden.

## Einleitung

Auf europäischer Ebene wird derzeit diskutiert, den sektoralen Ansatz der europäischen Finanzaufsicht (3-Säulen-Struktur aus Versicherungs-, Bank- und Wertpapieraufsicht) zu verändern. Ursprünglich sollte die EU-Kommission in diesem Jahr ein Weißbuch zur Governance und Finanzierung der europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) veröffentlichen. Im Zusammenhang mit der wegen des Brexit erforderlichen Verlegung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA ist jedoch eine breitere Debatte entstanden.

Im Rahmen des europäischen Aufsichtssystems ist die zentrale Aufgabe der ESAs dafür zu sorgen, dass die EU-Finanzmarktregeln in den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden. Im Versicherungsbereich hat sich EIOPA bisher darauf konzentriert neue Regeln zu schaffen (Leitlinien, Gesetzgebungsinitiativen). Die deutsche Versicherungswirtschaft hat wiederholt kritisiert, dass EIOPA das zugewiesene regulatorische Mandat zu weit versteht und für einen übermäßig regulierten Versicherungsmarkt sorgt. Gleichzeitig wurden aber zu wenige Ressourcen dafür aufgewendet, in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu überprüfen, dass die neugeschaffenen Regeln auch wirklich einheitlich umgesetzt werden. Die hierfür in den ESA-Verordnungen vorgesehenen Kompetenzen, etwa die Möglichkeit zur Streitschlichtung zwischen verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden, haben die ESAs bisher nicht ausgeschöpft.

Die EU-Kommission hat im Rahmen der ESA-Überprüfung im Jahr 2014 im Grundsatz festgestellt, dass sich die eingeführte Aufsichtsarchitektur bewährt hat. Die ESA-Verordnungen sehen für 2017 eine weitere Überprüfung vor. Aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft ist es richtig, Aufsichtsstruktur und das Mandat der ESAs erneut anhand der praktischen Erfahrungen zu bewerten. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollten als Grundlage für die Entscheidung über die zukünftige Struktur dienen.

Für die deutsche Versicherungswirtschaft ist eine eigenständige und handlungsfähige europäische Versicherungsaufsicht ein Kernanliegen. Mit diesem Positionspapier werden drei Kernforderungen dargestellt, die einen Beitrag für die weitere Diskussion leisten sollen.

## **1. Eigenständige Versicherungsexpertise auf europäischer Ebene stärken**

In Reaktion auf die Finanzkrise hat der europäische Gesetzgeber 2009 entschieden, der neuen Aufsichtsarchitektur im Finanzmarkt einen sektoralen Ansatz zugrunde zu legen. Dieser hat sich aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft im Grundsatz bewährt.

Das Geschäftsmodell der Versicherer unterscheidet sich grundlegend von dem anderer Finanzdienstleister. Diese Unterschiede zu den Banken und Wertpapierdienstleistern bilden sich auch im Regulierungssystem der Solvency II-Richtlinie ab. Gute Versicherungsaufsicht setzt deshalb voraus, dass die Aufseher mit dem Geschäftsmodell vertraut sind und die besonderen Regeln für den Versicherungsmarkt kennen. Nur eine auf den Versicherungsbereich spezialisierte Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass Marktbesonderheiten angemessen Rechnung getragen werden kann.

Versuche, den Finanzmarkt als Ganzes und unter pauschalem Verweis auf gleiche Marktbedingungen zu regulieren, haben sich in jüngerer Vergangenheit als problematisch erwiesen. Dies hat sich beispielsweise bei der PRIIP-Verordnung gezeigt. Zwar ist bei sektorübergreifenden Fragen ein Austausch – etwa im Gemeinsamen Ausschuss der ESAs oder über den ESRB – sinnvoll. Letztlich müssen die regulatorischen Vorschläge jedoch daran gemessen werden, ob sie zu den jeweiligen Geschäftsmodellen, den Produkten und damit verbundenen Risiken passen. Dies kann nur eine eigenständige Versicherungsaufsicht leisten.

## **2. Twin Peak-Modell ungeeignet**

Der Twin Peak-Ansatz sieht vor, zwischen Solvenz- und Marktaufsicht zu unterscheiden und diese jeweils von eigenständigen, sektorübergreifend agierenden Aufsichtsbehörden wahrnehmen zu lassen. Die deutsche Versicherungswirtschaft lehnt dieses Modell ab, da die Trennung von Solvenz- und Marktaufsicht mit erheblichen Problemen verbunden ist.

### **a) Unnötige Doppelaufsicht und Abstimmungsbürokratie zulasten der beaufsichtigten Unternehmen**

Funktionierende Aufsicht setzt klare Zuständigkeiten und Verantwortungen der Aufsichtsbehörden voraus. Wir sehen eine erhebliche Gefahr, dass ein Twin Peak-Ansatz zu einer Doppelregulierung und -beaufsichtigung zulasten der Unternehmen führt. Im Versicherungsbereich lassen sich regulatorische Anforderungen nicht ohne weiteres in Solvenz- und Marktregelungen

unterscheiden. Dies gilt etwa mit Blick auf die Anforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherern. Diese weisen als Teil der Solvency II-Gesetzgebung einerseits starke Bezüge zur Solvenzaufsicht, andererseits aber auch zur Marktaufsicht auf, da sie darauf gerichtet sind das Verhalten der Versicherer zu steuern.

Im Versicherungsbereich würden folglich zwei sachlich zusammengehörige Aufsichtsbereiche künstlich getrennt. Statt eine effektive Aufsicht zu fördern, verursacht das Twin Peak-Modell durch die erforderliche Abstimmung zwischen den beiden Behörden oder personelle Doppelstrukturen zusätzlichen Aufwand. Er steht damit auch im Widerspruch zum Vorhaben der Europäischen Kommission, bessere Rechtssetzung zu unterstützen und unnötige Bürokratie zu vermeiden.

#### **b) Negative Auswirkungen auf das Versichertenkollektiv**

Zu befürchten ist zudem, dass sich die Trennung von Solvenz- und Marktaufsicht negativ auf das Versichertenkollektiv auswirkt. Versicherung beruht grundlegend auf dem Prinzip, dass einzelne Personen Risiken auf ein Versicherungsunternehmen übertragen und dieses dann den Risikoausgleich im Kollektiv verschiedener Versicherungsnehmer organisiert. Das Versichertenkollektiv ermöglicht es (dem Solidaritätsprinzip folgend), dass auch solche Risiken getragen werden können, die ein Einzelner alleine nicht absichern könnte.

In Bezug auf den Fortbestand des Kollektivs bilden Versicherungsnehmer und Unternehmen folglich eine einheitliche Interessengruppe. Um zu gewährleisten, dass der Risikoausgleich im Versichertenkollektiv dauerhaft funktioniert, muss auch die Aufsicht diese Interessen im Rahmen einer Gesamtwürdigung berücksichtigen. Für die Praxis bedeutet das: Kosten und Effekte für das Versichertenkollektiv müssen stets mitgedacht werden, wenn Entscheidungen getroffen werden, die Einzelne oder kleinere Gruppen begünstigen.

Aus Sicht der deutschen Versicherer kann der Schutz des Versichertenkollektivs bei einem Twin Peak-Ansatz nicht wirksam gewährleistet werden. Denn die Perspektive der zuständigen Aufsichtsbehörden ist funktional klar beschränkt – entweder Solvenz- oder Marktaufsicht. Der erforderliche Gesamtblick fehlt oder kann zumindest nur mit weiterer Bürokratie hergestellt werden.

**c) Fehlende empirische und praktische Erkenntnisse über die Wirksamkeit**

Schließlich fehlt es auch an belastbaren Erfahrungen dazu, dass der Twin Peak-Ansatz in der Praxis zu besseren Ergebnissen führt. In der EU haben nur wenige Mitgliedstaaten das Modell aufgegriffen. Die EU-Kommission hat sich 2009 nach einem umfassenden impact assessment gegen den Twin Peak-Ansatz entschieden.

**3. Bewährte Rollenverteilung zwischen EIOPA und nationalen Aufsehern aufrechterhalten**

Für die Aufsichtspraxis im Versicherungsbereich maßgeblich ist die in der EIOPA-Verordnung angelegte Rollenverteilung: Aufgabe von EIOPA ist es, die Aufsicht zu koordinieren und sicherzustellen, dass die Aufsichts- und Verbraucherschutzstandards durch die nationalen Aufseher in den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden. Die laufende Kontrolle der Unternehmen liegt bei den nationalen Aufsehern, in Deutschland bei der Finanzaufsicht BaFin. Dies ist wegen des engen Kontakts zu den Unternehmen und der guten Marktkenntnis auch sinnvoll.

**a) Keine direkte Aufsicht durch EIOPA**

Eine Überlappung von Zuständigkeiten ist damit nicht vorgesehen und sollte auch zukünftig vermieden werden. Denn eine klare Rollenverteilung ist entscheidend dafür, dass Aufsicht effizient ablaufen kann und von den Unternehmen akzeptiert wird. Die deutschen Versicherer lehnen Forderungen nach direkten Aufsichtsbefugnissen von EIOPA, etwa zur Genehmigung interner Modelle bei grenzüberschreitenden Versicherungsgruppen, daher ab. Sofern in den Mitgliedstaaten abweichende Anforderungen bestehen, sollte EIOPA zukünftig verstärkt auf die in der EIOPA-Verordnung bereits angelegten Befugnisse, wie z.B. die Streitschlichtung, zurückgreifen.

**b) Europäische Verbraucherschutzbehörde nicht notwendig**

Eine eigenständige Verbraucherschutzbehörde auf europäischer Ebene ist nicht notwendig. Der Verbraucherschutz ist als Aufsichtsziel in der ESA-Verordnungen ausdrücklich verankert. Bereits heute haben die ESAs in ihren Organisationen deshalb interne Strukturen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes aufgebaut und verfügen über entsprechende Handlungsmöglichkeiten.

Entscheidend ist, dass Verbraucherschutz vor Ort gewährleistet wird. Es ist deshalb richtig und entspricht auch dem Subsidiaritätsprinzip, dass die nationalen Aufsichtsbehörden für die Durchsetzung in den Mitgliedstaaten zuständig sind. Direkt gegenüber den Unternehmen eingreifen dürfen die ESAs – abgesehen von Spezialermächtigungen der ESMA – nur dann, wenn sich im Einzelfall zeigt, dass das europäisch vorgegebene Verbraucherschutzniveau in einem Mitgliedstaat nicht gewährleistet wird. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs müssen die hierfür in den ESA-Verordnungen vorgesehenen abgestuften Eingriffsinstrumente auf Ausnahmesituationen begrenzt sein (vgl. EuGH, Urteil v. 22. Januar 2014 – C 270/12).

Berlin, den 03.04.2017

## “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

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.

## Stellungnahme des cep | Centrum für Europäische Politik zur Anhörung zu dem Europäischen System der Finanzaufsicht

Dr. Bert Van Roosebeke  
Fachbereichsleiter Finanzmärkte<sup>1</sup>

26.05.2017

### Executive Summary

- Der Brexit und die damit verbundene Standortfrage für die EBA sollten nicht von der vordringlichen **Herausforderung** des Europäischen Finanzaufsichtsystems ablenken: Die **mandatstreue, verhältnismäßige und demokratisch legitimierte Tätigkeit der EU-Finanzaufsichtsbehörden auf Level 2** (Durchführungs- und Regulierungsstandards) **und Level 3** (Leitlinien).
- Auf **Level 2** sind dafür weniger gesetzgeberische Änderungen als **Verhaltensänderungen** der europäischen Gesetzgeber zwingend notwendig. Nur so können bestehende Kontrollrechte auch wahrgenommen werden. Allerdings sollte der Rat mit einer qualifizierten Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten statt bisher 72 % Einwände gegen Level 2-Maßnahmen einlegen können; dafür ist aber eine **Änderung des europäischen Primärrechts** (AEUV) notwendig.
- Für **Level 3**-Maßnahmen sollten die ESA-Verordnungen geändert werden. Das Mandat der ESAs sollte leicht eingeschränkt werden. Sie sollten Pläne zur Ausarbeitung von Leitlinien nur dann verfolgen können, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen (**Mandatsausübungsschranke**). **Auf nationaler Ebene ist die politische Kontrolle** – durch das jeweilige Parlament oder das zuständige Ministerium – bei der Frage, **ob EU-Leitlinien tatsächlich befolgt werden sollten, legitim und notwendig**. Eine erhöhte Transparenz der Level 3-Mitarbeit der BaFin in den ESAs setzt einen stetigen Informationsfluss zwischen BT-Finanzausschuss, Bundesfinanzministerium und BaFin voraus.
- Die in Folge des Brexit diskutierten Argumente für eine **grundlegende institutionelle Neuordnung** der ESAs sind **wenig überzeugend**. Der Mehrwert einer Allfinanzaufsicht relativiert sich angesichts der weitgehend sektorspezifischen europäischen Regulierung auf Level 1. Erschwerend kommen unterschiedliche bestehende Aufgabenstellungen der ESAs hinzu. **Vordringlicher ist eine Neuregelung der Zuständigkeit für die Bankenaufsicht in der Eurozone**. Eine etwaige Ansiedlung der EBA in Deutschland sollte mit der Integration der bankenaufsichtliche Tätigkeit der EZB in eine neu-geordnete EBA einhergehen. Um ein etwaiger nationaler Bias in der Arbeit der ESAs entgegenzuwirken, könnte ein Gremium mit EU-Vertretern – ähnlich dem EZB-Direktorium – eingeführt werden. Kommt es post-Brexit zu einem Äquivalenz-Regime zwischen UK und EU, könnten die ESAs dazu wichtige Vorarbeiten leisten.

<sup>1</sup> Der Autor ist Fachbereichsleiter Finanzmärkte am Centrum für Europäische Politik.  
Kontakt: cep | Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg | Telefon 0761 38693-230  
[www.cep.eu](http://www.cep.eu) | [vanroosebeke@cep.eu](mailto:vanroosebeke@cep.eu)

## **Einleitung**

Der Brexit und der damit einhergehende Umzug der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat die Diskussion über die Reform des Europäischen Finanzaufsichtsystems neu erfacht. Im Vorfeld des Brexits war ein minimaler Reform angedacht:

- (1) Schwächen in der Governance der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) sollten behoben werden,
- (2) die Finanzierung der ESAs sollte um eine private Finanzierung ergänzt werden und
- (3) das Verbraucherschutzmandat der ESAs sollte überarbeitet werden.

Als Folge des Brexit und der Standortfrage für die EBA werden nun zusätzlich diskutiert:

- (4) die Abkehr von der sektoralen Aufsicht durch EBA, ESMA und EIOPA hin zu einer Allfinanz-Aufsicht und
- (5) institutionell eine Trennung zwischen mikroprudentieller Aufsicht und Verhaltensaufsicht durchzuführen (sog. „Twin Peaks“).

## **1. Vordringliche Aufgabe: Level 2 und Level 3<sup>2</sup>**

Der Brexit und die damit verbundene Standortfrage für die EBA sollten nicht von der vordringlichen Herausforderung für das Europäische Finanzaufsichtssystem ablenken: Die mandatstreue, verhältnismäßige und demokratisch legitimierte Tätigkeit der EU-Finanzaufsichtsbehörden auf Level 2 (Durchführungs- und Regulierungsstandards) und Level 3 (Leitlinien).

In den vergangenen Jahren hat sich die vorbereitende regulatorische Tätigkeit der ESAs auf Level 2 und Level 3 als besonders relevant erwiesen – relevanter als die Tätigkeit im Bereich der Aufsicht oder des Verbraucherschutzes. Bei den durch die Kommission verabschiedeten rechtsverbindlichen RTS und ITS steht angesichts der hohen Zahl an ausstehenden Maßnahmen eine weitere Steigerung der Relevanz bevor. Die Leitlinien der ESAs nehmen stetig in ihrer Anzahl zu. Gewisser Abweichungen zum Trotz werden sie sehr oft befolgt.

### **a.) Derzeitige Situation auf Level 2**

Die Level 2-Maßnahmen unterliegen derzeit eine politische Kontrolle vor allem im Europäischen Parlament. Die Arbeitsweise des Parlaments ist dabei vorwiegend informell und vom Engagement einzelner Abgeordneter geprägt. Der Rat hat es – einigen Bemühungen zum Trotz – bisher nicht geschafft, ähnlich wirksame Verfahren einzurichten.

Mit der Nichtigkeitsklage und dem einstweiligen Rechtsschutz liegen zwei Instrumente zur juristischen Kontrolle von RTS und ITS vor. Für die Sicherstellung durch den EuGH, dass Level 2-Maßnahmen mandatstreu sind und den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entsprechen, ist ihre praktische Bedeutung jedoch gering.

---

<sup>2</sup> Siehe dazu die cepStudie „Die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden – Raum für Verbesserung auf Level 2 und Level 3“, Oktober 2016, verfügbar unter: <http://www.cep.eu/de/eu-themen/details/cep/die-europaeischen-finanzaufsichtsbehoerden-raum-fuer-verbesserung-auf-level-2-und-level-3.html>

## b.) Empfehlungen für Level 2

- **Politische Konflikte müssen auf Level 1 ausgetragen werden.** Europäisches Parlament und Ministerrat sollten daher der Versuchung widerstehen, die Lösung für hartnäckige politische Differenzen in Konkretisierungen auf Level 2 zu suchen. Für den EU-Gesetzgeber wie für die ESAs von Vorteil sind Mandate, die hinsichtlich Umfang, Inhalt, Zweck und Ziel sehr klar sind.
- Die Arbeitsstrukturen des Rates sind für eine ausreichende politische Kontrolle der Level 2-Tätigkeit der ESAs und der Kommission suboptimal. **Der Rat sollte Strukturen entwerfen, die eine Kontrolle der RTS und ihrer Entwürfe ermöglichen.** Die Empfehlungen des Ausschusses für Finanzdienstleistungen (FSC) sollten schnellstmöglich umgesetzt werden.
- Ein ausreichender zeitlicher „Puffer“ zwischen dem Inkrafttreten der Level 2-Maßnahmen und der Anwendung der Richtlinie oder Verordnung auf Level 1 ermöglicht Rat und Parlament, die delegierten Rechtsakte der Kommission in angemessener Weise zu kontrollieren, und gibt Unternehmen ausreichend Zeit, den konkretisierten Regelungen nachzukommen. **Idealerweise wird ein solcher Puffer ex ante – d.h. direkt im Level 1-Text – aufgenommen, und wird der Geltungsbeginn der Level 1-Vorschriften vom Inkrafttreten der delegierten Rechtsakte abhängig gemacht.** Alternativ ist eine ex post Verschiebung des Geltungsbeginns des Level 1-Text zwar möglich. Diese setzt aber voraus, dass die Kommission dazu einen Legislativvorschlag vorlegt.
- **Rat und Europäisches Parlament sollten** angesichts des enormen Umfangs der Level 2-Maßnahmen **eine Zusammenarbeit** bei der politischen Kontrolle auf Level 2 **prüfen.** Insbesondere bei ausgewählten, zwischen den beiden Organen weitgehend unstrittigen Fragen, könnten gemeinsame Arbeitsgruppen eine effiziente Kontrolle von ESAs und Kommission sicherstellen und unverhältnismäßiger Regulierung entgegenwirken.
- **Die Kommission sollte Rat und Europäisches Parlament** frühzeitig **über** beabsichtigte (und angenommene) **Änderungen an den Entwürfen der RTS der ESAs informieren.** Solche gezielten Informationen erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer verhältnismäßigen und konsistenten Regulierung auf Level 2.
- Die Hürden für den Rat, Einwände gegen delegierte Rechtsakte der Kommission (und damit RTS) zu erheben sind derzeit ausgesprochen hoch. **Eine Vertragsänderung sollte klarstellen, dass im Rat eine qualifizierte Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten ausreicht, um eine Befugnisübertragung zu widerrufen oder Einwände gegen einen delegierten Rechtsakt einzulegen.**
- **Europäisches Parlament und Rat sollten auch einzelne der gebündelten RTS im delegierten Rechtsakt ablehnen dürfen.** Ansonsten könnte die Bündelung durch die Kommission von mehreren RTS in einem einzigen delegierten Rechtsakt die Fähigkeit des Europäischen Parlaments und des Rates, die Level 2-Tätigkeit der ESAs und der Kommission politisch zu kontrollieren, schmälern.

- **Ein gemeinsames Register** über Level-2-Tätigkeiten vom Europäischen Parlament und Rat **würde die Transparenz** – und damit die Akzeptanz der Verhandlungsergebnisse – **steigern und Know-how für die Zukunft zu sichern.**

### c.) **Derzeitige Situation auf Level 3**

Eine politische Kontrolle der ESA-Leitlinien (Level 3) ist auf EU-Ebene nicht vorgesehen. Wiederholt äußerte aber das Europäische Parlament sein Unbehagen über Ausmaß und Anzahl der Leitlinien. In Deutschland will der Bundestag die BaFin dazu aufzufordern, Leitlinien, die nicht der gewünschten politischen Zielrichtung entsprechen, nicht zu implementieren.

Gegen Leitlinien der ESAs können Finanzmarktteilnehmer auf EU-Ebene derzeit nicht gerichtlich vorgehen. Nach einer Comply-Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde können sie jedoch den nationalen Rechtsweg beschreiten, wenn und soweit ein solcher vorhanden ist. Das jeweilige nationale Gericht kann oder muss dem EuGH dann unter Umständen eine Rechtsfrage im Vorabentscheidungsverfahren stellen. In Deutschland scheint der Rechtsweg allerdings nur selten beschritten werden zu können.

### d.) **Empfehlungen für Level 3**

- **Die ESA-Verordnung sollten dahingehend geändert werden, dass die ESAs Pläne zur Ausarbeitung von Leitlinien nur dann verfolgen können, wenn sich Rat und Parlament nicht dagegen aussprechen (Mandatsausübungsschranke).** Dadurch erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Leitlinien mit dem Maßstab der Subsidiarität vereinbar sind.
- **Auf nationaler Ebene ist eine politische Kontrolle** – durch das Parlament oder das zuständige Ministerium – **bei der Frage, ob EU-Leitlinien** tatsächlich befolgt werden sollten, durchaus **legitim.** Diese Kontrolle sollte den notwendigen Spielraum der nationalen Aufseher respektieren, gleichzeitig aber verhindern, dass Leitlinien gegen den nationalen politischen Willen verstoßen. Auch für die Überwachung der Verhältnismäßigkeit und Konsistenz der Regulierung kann diese Kontrolle hilfreich sein. **In Deutschland setzt das einen stetigen Informationsfluss zwischen BT-Finanzausschuss, Bundesfinanzministerium und BaFin voraus.**

## **2. Institutionelle Neuordnung als Folge des Brexit (?)**

Das europäische Finanzaufsichtssystem weist eine besondere Komplexität auf. Die bestehenden Institutionen verfügen nicht nur über unterschiedliche geographische Befugnisse (EZB vs. ESAs) sondern auch über unterschiedliche Aufgabengebiete (regulatorische Harmonisierung ggf. ergänzt um direkte Aufsicht).

Wenig überraschend ist daher, dass die in Folge des Brexit geführte Diskussion über eine institutionelle Neuordnung der Finanzaufsichtssysteme ESAs keinen Idealvorschlag hervorbringt.

Der Mehrwert einer Allfinanzaufsicht relativiert sich angesichts der weitgehend sektorspezifischen europäischen Regulierung auf Level 1. Erschwerend kommen unterschiedliche bestehende Aufgabenstellungen der ESAs hinzu. Während EBA und EIOPA vornehmlich die regulatorische Harmonisierung (auf Level 2 und 3) vorantreiben, verfügen ESMA und EZB (auch) über direkte aufsichtsrechtliche Befugnisse. Die Option einer Allfinanzaufsicht kann daher kaum getrennt von

der Frage behandelt werden, ob die EZB auch künftig für die direkte Aufsicht der Großbanken verantwortlich sein sollte. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen der geldpolitischen und bankenaufsichtlichen Tätigkeit der EZB ist eine Neuordnung der Bankenaufsicht jedenfalls zwingend. Die Integration eines *Euro-Zonen*-basiertes Bankenaufsichtssystems in ein *EU-weites* Finanzaufsichtssystem dürfte allerdings besondere Herausforderungen mit sich bringen.

Angesichts politisch umstrittener Standortfragen erscheint eine Allfinanzaufsicht ein eher unwahrscheinliches Szenario. Die Beibehaltung des sektorspezifischen Aufsichtssystems erscheint daher vertretbar. Naheliegender wäre es jedenfalls, eine etwaige Ansiedlung der EBA in Deutschland mit der Integration der bankenaufsichtlichen Tätigkeit der EZB in eine neu-geordnete EBA zu verbinden.

Die etwaige Ansiedlung der EBA in Deutschland sollte getrennt von Twin-Peaks-Modellen betrachtet werden. Die Verhaltensaufsicht als eigenständiges, aber durchaus vages Ziel solcher Modelle dürfte jedenfalls mit erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden sein. Fakt ist auch, dass die bestehenden Befugnisse der ESAs im Bereich des Verbraucherschutzes derzeit sehr begrenzt sind.

Um ein etwaiger nationaler Bias in der Arbeit der ESA entgegenzuwirken, könnte ein Gremium mit EU-Vertretern – ähnlich dem EZB-Direktorium – eingeführt werden.

Offen ist, wie die EU und das Vereinigte Königreich den Handel mit Finanzdienstleistungen post-Brexit regeln werden. Nicht ausgeschlossen ist, dass der – wie auch immer geartete Marktzugang – mit Äquivalenzanforderungen verknüpft wird. Es wird daher laufend zu überprüfen sein, ob das britische Regelwerk dem Stand des europäischen Regelwerks entspricht. Denkbar ist, vorbereitende Monitoring-Arbeiten zu solchen Äquivalenzentscheidungen den Europäischen Finanzaufsichtsbehörden zuzuweisen.



Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss  
Die Vorsitzende

finanzausschuss@bundestag.de

24. Mai 2017

**Öffentliche Anhörung zu dem "Europäischen System der Finanzaufsicht"  
Basis: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD "Europäisches System  
der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln" - BT-Drucksache 18/7539 -**

**Stellungnahme des Verbandes der Auslandsbanken e. V.**

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur o. g. öffentlichen Anhörung. Der Rechtsunterzeichner wird daran teilnehmen. Gerne nehmen wir auch die Gelegenheit wahr, einige Kerngedanken unserer Position für Sie schriftlich zusammenzufassen.

Die Schaffung der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) war aus unserer Sicht ein wichtiger Schritt hin zur weiteren Harmonisierung der Aufsichtspraxis in der EU. Es ist wichtig, dies im Hinterkopf zu behalten, wenn auch nicht zu verleugnen ist, dass es Schwächen des Europäischen Aufsichtssystems gibt, die in der Arbeit der ESAs zutage treten.

Nachfolgend werden wir eine Reihe von Kritikpunkten aufführen, die unserer Ansicht nach in der Arbeit der ESAs Korrekturen erfordern. Nichts desto trotz wollen wir damit keineswegs in Frage stellen, dass die europäische Harmonisierung der Banken- und Finanzaufsicht und die Schaffung eines Single Rule Books große Vorteile für den Binnenmarkt mit sich gebracht haben. Uns geht es vor allem darum, dass dieser Prozess weiterhin funktioniert und zuverlässig zu wünschenswerten Ergebnissen auch im Detail führt.

Wolfgang Vahldiek

Verband der Auslandsbanken  
Weißfrauenstraße 12-16  
60311 Frankfurt am Main  
Tel: +49 69 975850 0  
Fax: +49 69 975850 10  
wolfgang.vahldiek@vab.de  
www.vab.de

Interessenvertretung  
ausländischer Banken,  
Kapitalverwaltungsgesellschaften,  
Finanzdienstleistungsinstitute  
und Repräsentanzen

Eingetragen im Transparenzregister  
der Europäischen Kommission,  
Registrierungsnummer:  
95840804-38

## **I. Schwächen der bisherigen ESA-Regulierung / Vernachlässigung von Proportionalität, Aufsichtskostenkontrolle und Folgenanalysen**

Wir begrüßen den Antrag, der Gegenstand der Anhörung ist. Insbesondere halten wir die im Antrag enthaltenen Aussagen unter II. Nr. 1, 2, 6, 7 und 8 für sehr sinnvoll:

Soweit es die Proportionalität von aufsichtlichen Anforderungen und die Wechselwirkungen zwischen Regelungsbereichen, aber auch das Anwachsen von Aufsichtskosten betrifft, haben die ESAs in ihrer Arbeit einen „blinden Fleck“. Zwar findet ein einleitender Satz in dem Sinne, dass der Grundsatz der Proportionalität berücksichtigt werden soll, inzwischen Eingang in fast jedes Papier, das EBA und ESMA vorlegen. Jedoch wird dieser dann auf Ebene der einzelnen neuen Anforderungen meistens nicht mit Leben gefüllt und zum Beispiel nicht nach Art und Umfang der Tätigkeiten eines Instituts unterschieden. Die Aufsichtskosten bzw. die Ressourcenplanung der europäischen Aufsichtsbehörden werden ebenfalls bei der Normsetzung nicht ermittelt und/oder gewürdigt. Dies führt teilweise zu für die betroffenen Institute schmerzhaftem Aufsichtsversagen einerseits (s. unten II.2.), und zu stetig steigendem und für den Steuerzahler teuren Ressourcenverbrauch für laufende Aufsicht andererseits. Auch werden Interdependenzen zwischen Regulierungsbereichen bei der Schaffung von neuen Regeln nicht zielführend analysiert und berücksichtigt.

Hinzufügen würden wir, dass auch die nach wie vor bestehenden Unterschiede in der Umsetzung des europäischen Regulierungsrahmens durch die nationalen Aufsichtsbehörden adressiert werden sollten.

Wir haben deshalb schon gegenüber der EU-Kommission Vorschläge für die Nachbesserung der ESA-Verordnungen gemacht, von denen wir hoffen, dass der Deutsche Bundestag sie unterstützen kann.

## **II. Lösungsvorschläge**

Die Vorgaben für die Arbeit der ESAs weisen unseres Erachtens einige Schwächen auf, die sich in den heutigen Tendenzen zur Überregulierung bzw. zur unvollkommenen Erledigung der Aufgaben der ESAs, sowie teilweise auch in möglichen Überschreitungen von Regelungskompetenzen zeigen.

Unsere Lösungsvorschläge lauten zusammengefasst:

- Einführung von Vorgaben für Inhalte und Qualität von Kosten-Nutzen-Analysen, die vor der Schaffung von neuen Regularien durch die ESAs verbindlich abzuarbeiten sind (s. unten 1.)
- Die Aufgaben der ESAs sollten nicht zusätzlich erweitert werden (s. unten 2.)
- Die ESAs sollten weiter an der Konvergenz der Aufsichtspraxis in der EU arbeiten. Dabei sollte ihnen allerdings vorgegeben werden, nur falls unbedingt nötig neue Level 3-Regularien zu schaffen, für die das Gebot der Schlantheit gelten sollte (s. unten 3.)

- Insbesondere sollten die ESAs vergleichende Analysen zwingend nur anhand des in Art. 30 (3) der EBA-Verordnung vorgesehenen Verfahrens durchführen, um Überregulierung zu vermeiden (s. unten 4.)
- Kommission und EU-Parlament sollten Interventionsrechte gegen einzelne Level 3-Maßnahmen, z. B. Leitlinien und Empfehlungen, der ESAs haben (s. unten 5.)
- Die ESAs sollte keine Kompetenzen zur direkten laufenden Aufsicht und zur Ergreifung von Maßnahmen gegenüber Instituten erhalten (s. unten 6.)
- Die Diskussion von Ausführungsbestimmungen auf Level 3 kann auch zur Identifikation von Fehlern in Regelungen auf Level 1 und 2 führen. Es sollte ein Prozess geschaffen werden, der diese Form von Fehlerkorrektur ermöglicht (s. unten 7.)

Im Einzelnen:

### **1. Vorgaben zur Kosten-Nutzen-Analyse bei der Neufassung bzw. Überarbeitung von Aufsichtsnormen**

Das wichtigste Merkmal der Entwicklung der Aufsicht scheint derzeit zu sein, dass das regulatorische Rahmenwerk immer mehr Regeln und Normen umfasst und dadurch immer komplizierter, schwerer zu durchschauen und belastender wird. Die hinreichende Klarheit, die erforderlich ist, um den Betroffenen eine sichere Rechtsanwendung zu ermöglichen, und die Proportionalität sind dadurch gefährdet.

Deshalb erscheint uns augenfällig, dass ein immer größerer Teil der Regeln einen immer kleineren Nutzen hat insofern, als nicht mehr festgestellt werden kann, ob überhaupt noch positive Effekte zusätzlicher Regularien auf die Funktion der Institute, die Stabilität des Finanzsystems und den Investoren- und Konsumentenschutz bemerkbar sind.

Das bedeutet, dass die Umsetzungs- und Compliance-Kosten für

- Aufsichtsbehörden
- Finanzinstitute und
- Anleger bzw. Kunden

von den Vorteilen für diese Gruppen insgesamt nicht mehr aufgewogen werden. Die Regulierung läuft daher zurzeit Gefahr, durch allgemeine Kostensteigerungen für das Finanzsystem und alle seine Teilnehmer die Systemstabilität und den Kundenschutz auszuhöhlen. Diese Gefahr besteht sogar dann, wenn einzelne neue Vorschriften intuitiv betrachtet aufsichtliche Ziele und Anliegen fördern sollen. In einem regulatorischen Rahmen, der vielfältige Interdependenzen zwischen Regelungsbereichen aufweist, reicht eine oberflächlich-intuitive Betrachtungsweise nicht mehr aus.

Art. 8 (2a) der EBA-Verordnung (1093/2010) sieht vor, dass die EBA bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse Kosten-Nutzen-Analysen als Mittel zur besseren Rechtssetzung nutzt. Diese Vorschrift sollte auch in die ESMA-Verordnung eingefügt werden, wo sie bisher fehlt. Des Weiteren ist aber auch erforderlich, dass die Art und Weise der Kosten-Nutzen-Analyse genauer vorgegeben wird. Derzeit ist die erfahrungsgemäß grundlegende Schwäche von Kosten-Nutzen-Analysen, dass sie zu

viele Erwägungen beinhalten, die auf allgemeinen Vermutungen, Allgemeinplätzen oder einer Agenda von Aufsichtsbehörden beruhen. Andererseits wird auf die Ermittlung von belastbaren Fakten und bezifferbaren Kalkulationen weitestgehend verzichtet, nämlich

- Implementierungskosten und Compliance-Kosten von Instituten, auch im Verhältnis zu deren Größe,
- Implementierungskosten und Ressourcenplanung von Behörden,
- Implementierungskosten und Anpassungskosten von anderen Betroffenen, z. B. Konsumenten und Anlegern,
- finanzielle Vorteile für Institute, auch im Verhältnis zu deren Größe,
- finanzielle Vorteile für andere Betroffene, z. B. Konsumenten und Anleger,
- diesbezügliche Auswirkungen von Interdependenzen mit anderen Regelungsbereichen.

Zielführende Kosten-Nutzen-Analysen, die diese Punkte tatsächlich abarbeiten und den Aufwand nicht scheuen, hierzu belastbare Ergebnisse zu ermitteln, würden zu einer Verbesserung der Regulierungsqualität massiv beitragen und dem “Better Regulation”-Ziel der Kommission gerecht werden. Daher sollten unseres Erachtens die ESA-Verordnungen diese Punkte verpflichtend für Kosten-Nutzen-Analysen vorgeben und außerdem eine Quantifizierung von Kosten und Nutzen – oder zumindest eine plausible Schätzung auf der Basis von Expertenwissen – verbindlich vorgeben. Dies sollte für Level 2- und für Level 3-Vorschriften gelten. Als generelle Regel sollte normiert werden, dass neue Vorschriften nur eingeführt werden, wenn hinreichend plausibel ist, dass deren Nutzen die Kosten deutlich übersteigt, wobei die Situation aller Betroffenen berücksichtigt werden muss.

Ein erster guter Ansatz für das methodische Vorgehen könnte insoweit in dem deutschen Modell der Messung und Bezifferung von Bürokratiekosten gefunden werden, wobei wir allerdings ein umfassenderes Modell bevorzugen würden, dass neben reinen Kosten für administrative Vorgänge auch die vielfach deutlich höheren anderen Umstellungs- und Folgekosten berücksichtigt werden sollten. Auch müssen diese Kosten bei den mittelbar Betroffenen, z. B. Kunden, Anlegern und Marktteilnehmern, betrachtet werden. Was in Deutschland leider ebenso fehlt wie auf europäischer Ebene ist, auch die Seite der Nutzen objektiv zu betrachten, um sicherzustellen, dass nach Abzug der Kosten ein positiver Nutzenbetrag verbleibt – oder anderenfalls von der neuen Regelung Abstand zu nehmen.

Zur Illustration ließen sich eine ganze Fülle von Beispielen nennen, in denen ernsthafte Kosten-Nutzen-Analysen mutmaßlich zu besserer Regelsetzung geführt hätten; um den Rahmen nicht zu sprengen, sei jedoch nur auf zwei Fälle verwiesen:

- Den sogleich unten unter 2. geschilderten Fall.
- ESMA's Consultation Paper „Draft guidelines on MiFID II product governance requirements“ (ESMA/2016/1436): Der Entwurf zeichnet sich vor allen Dingen dadurch aus, dass er mit ausufernden Vorgaben zur Zielmarktbestimmung das nicht zuletzt für Kleinanleger besonders vorteilhafte Geschäftsmodell der deutschen Online-Broker, die für Anleger zu vergleichsweise niedrigen Kosten einen Marktzugang zu allen wichtigen Wertpapiermärkten bieten, vernichtet hätte. Dabei handelte es sich mutmaßlich um eine unbeabsichtigte Nebenfolge, die beim Verfassen des Entwurfs nicht berücksichtigt wurde. Solche gravierenden Fehler dürfen von Vornherein nicht passieren.

## 2. Sparsame Ausstattung der ESAs mit neuen Aufsichtskompetenzen

Verschiedentlich ist zu hören, dass einige Mitgliedstaaten der Idee positiv gegenüberstehen, die ESAs zu pan-europäischen Aufsichtsbehörden auszubauen und mit mehr Aufgaben zu betrauen als bisher der Fall. Wir stehen diesem Anliegen skeptisch gegenüber, da wir leider in der Vergangenheit feststellen mussten, dass die ESAs solchen neuen Aufgaben zum Nachteil der Betroffenen nicht immer ausreichend gewachsen sind.

Dabei haben wir folgendes Beispiel vor Augen:

Die Regeln der Capital Requirements Regulation (CRR)<sup>1</sup>, die auf den Umstand abstellen, ob ein Drittstaat einen Aufsichts- und Rechtsrahmen aufweist, der demjenigen in der EU mindestens gleichwertig ist (sog. „Äquivalenz“) und auch die EBA Guidelines über Grenzen von Ausleihungen an Schattenbanken (EBA/GL/2015/20) harren bis heute – vier Jahre nach Inkrafttreten der CRR – einer Umsetzung für die meisten der betroffenen Drittstaaten. Weder die Kommission noch die EBA sind derzeit scheinbar willens und in der Lage, ausreichende Ressourcen auf die Aufgabe zu verwenden, die Äquivalenz derjenigen Drittstaaten zu untersuchen für die eine Einschätzung notwendig wäre, um den betroffenen Instituten und Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, die genannten Vorschriften adäquat umzusetzen. Ungeachtet unserer ausdrücklichen Warnung im Zuge der Konsultation der genannten EBA-Guidelines, dass solch eine Untersuchung sehr kompliziert und zeitaufwändig ist und dass die Aufgabe unmöglich bis zum Umsetzungsdatum erledigt werden kann, hat die EBA diesen Aspekt in ihrer Analyse nicht einmal in Erwägung gezogen. Das Resultat: Viele Institute können CRR und EBA-Guidelines nicht ordentlich umsetzen oder werden gezwungen, einige Drittstaatenbanken ungerechtfertigterweise als Schattenbanken zu betiteln und zu behandeln, auch wenn in den betroffenen Ländern z. B. Basel III bereits vollständig umgesetzt ist. Das ist bis heute eine unerträgliche Situation.

Wir sind daher besonders skeptisch, wenn, wie wir hören, einige nationale Aufsichtsbehörden nun insbesondere die Aufgabe der Analyse der Äquivalenz von Drittstaaten in die Hände der ESAs legen wollen. Der aktuellen Erfahrung nach können wir hiervon nur abraten.

## 3. Konvergenz der Aufsichtspraxis

Ein wichtiges Ziel des Europäischen Aufsichtssystems ist die Konvergenz der Aufsichtspraxis. Diese Konvergenz ist sehr wichtig, um das sprichwörtliche Level Playing Field zu erreichen und zu sichern.

Dabei ist es aber wichtig, dass Konvergenz ebenfalls vermeidbare aufsichtliche Kosten verursachen kann, nämlich indem sie eine Kompromissbildung zwischen nationalen Aufsichtsbehörden erfordert. Das schafft den Anreiz für jede Behörde, den bisherigen nationalen Ansatz einzubringen. Das Resultat ist leider zu oft ein harmonisiertes Regelwerk auf Level 3, das alle nationalen Ansätze aufaddiert, statt einen einzigen schlanken, aber ausreichenden Ansatz zu entwickeln.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013

Mit anderen Worten birgt der Konvergenzprozess selbst in sich die Gefahr, zu Überregulierung zu führen. Wenn er nicht adäquat durchgeführt wird, entstehen daraus mehr Regelungen und Vorschriften als notwendig.

Umso wichtiger ist es, im Rahmen des Konvergenzprozesses schlanke Regelungen auf Basis umfassender Kosten-Nutzen-Analysen (s. oben II.1.) zu entwickeln.

#### **4. Vergleichende Analysen (Peer Reviews)**

Wir glauben, dass vergleichende Analysen (Peer Reviews) ein starkes Mittel für den Konvergenzprozess sind. Die ESAs sollten mehr Ressourcen auf diesen Konvergenzprozess verwenden als bisher, zumal die bisherige Erfahrung zeigt, dass Aufsichtsregeln in der EU in der täglichen Praxis immer noch recht unterschiedlich angewendet werden.

Außerdem können vergleichende Analysen wichtige Informationen für Kosten-Nutzen-Analysen und zielführende Regulierung generieren.

Sehr wichtig ist es aus unserer Sicht jedoch, den Prozess für vergleichende Analysen zu präzisieren. Denn vergleichende Analysen können auch zur Überregulierung beitragen, indem immer mehr Level 3-Vorschriften geschaffen werden. Dadurch würde ein zu hoher Preis gezahlt für Konvergenz, die kein Selbstzweck sein sollte.

Art. 30 (3) der EBA-Verordnung 1093/2010 sagt, dass auf der Basis von vorherigen (!) vergleichenden Analysen neue Leitlinien und Empfehlungen erlassen werden können. Daraus folgt der folgende Prozess, der aus unserer Sicht eine gute Praxis darstellt:

- vergleichende Analyse über die Umsetzung von Level 1- oder Level 2-Vorschriften,
- Analyse der Unterschiede in der Aufsichtspraxis,
- Durchführung einer zielführenden Kosten-Nutzen-Analyse – anhand der Kriterien, die wir oben unter II.1. aufgeführt haben – und Beantwortung der Frage, ob der Nutzen weiterer Level 3-Vorschriften die Kosten hierfür aufwiegen, und
- nur falls das der Fall ist, Entwerfen und Konsultieren von neuen Level 3-Vorschriften.

Dieses Verfahren wird allerdings zurzeit so von den ESAs nicht durchlaufen, sondern vielmehr abgekürzt. Viel zu häufig wird man auf Level 3 auf der Basis der reinen Vermutung tätig, dass Konvergenz *a priori* anzustreben ist, ohne die Kosten ernsthaft in Betracht zu ziehen. Dadurch entsteht das Risiko, dass sich folgende schlechte Praxis durchsetzt:

- Schaffung neuer Level 3-Regulierung,
- Vergleichende Analyse hinsichtlich der Unterschiede in der Umsetzung dieser Level 3-Vorschriften,
- Durchsetzung der Level 3-Vorschriften.

Konvergenz wird hierdurch zum reinen Selbstzweck und zur Quelle von Überregulierung.

Unsere Empfehlung an die Kommission lautet daher, das Verfahren nach Art. 30 (3) EBA-Verordnung zum einzig zulässigen Verfahren für vergleichende Analysen zu machen, wobei eine zielführende Kosten-Nutzen-Analyse vor Erlass von Level 3-Vorschriften zwingend vorgeschrieben sein sollte.

## **5. Interventionsrechte bei Level 3-Regulierung**

Wie oben unter II.1., 3. und 4. geschildert, ist das Verfahren zur Schaffung von Level 3-Regularien durch die ESAs mit gewissen immanenten Problemen behaftet. Diesen ist zwar mit einigen Maßnahmen beizukommen, die ebenfalls oben erläutert sind. Wir müssen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt damit rechnen, dass verfahrensmäßige Schwächen bei den ESAs verbleiben, die sich in Fehlern bei der Normsetzung auf Level 3 niederschlagen können. Deshalb wäre aus unserer Sicht ein Kontrollmechanismus sinnvoll, um die Normsetzung auf Level 3 durch Leitlinien und Empfehlungen der ESAs zu kontrollieren.

Außerdem sollte es bei dem Grundsatz verbleiben, dass wesentliche Entscheidungen der Regulierung den dafür legitimierten Normgebern auf Level 1 und 2 vorbehalten bleiben.

Daher sollte die Kommission und/oder das EU-Parlament das prozessuale Recht haben, gegebenenfalls zu intervenieren und Level 3-Vorschriften zu stoppen, mit denen sie nicht einverstanden sind.

## **6. Laufende Aufsicht durch die ESAs**

In der EU gibt es bereits eine Fülle von unterschiedlichen Aufsichtsbehörden, die alle jeweils das Recht und die Pflicht haben, gegenüber den Instituten Anordnungen im Einzelfall zu erlassen (nationale Bankenaufsicht, nationale Wertpapieraufsicht, nationale Behörden für Sanierung und Abwicklung, SSM/EZB, SRM/SRB, Einlagensicherungssysteme, nationale Zentralbanken). Wir hielten es für kaum wünschenswert, dieser Komplexität noch eine weitere Ebene hinzuzufügen, indem man den ESAs ebenfalls noch Kompetenzen in der laufenden Aufsicht überträgt. Diese Überlappungen und Doppelzuständigkeiten sollten vermieden werden.

## **7. Rückwirkung von europäischer Aufsichtspraxis auf Level 1 und 2**

Mitunter stellen die ESAs bei ihrer Arbeit an Level 3-Maßnahmen fest, dass der Text von Level 1 und/oder Level 2 keine den Marktpraktiken entsprechende und praktikabel umsetzbare Interpretation zulässt, sodass eine wesentliche Grundsatzentscheidung auf Level 1 oder 2 durch dafür demokratisch legitimierte Entscheidungsträger gefällt werden muss.

In diesen Fällen sollten die ESAs nicht zögern, eine Korrektur auf Level 1 und 2 selbst anzuregen. Da momentan hierfür kein Verfahren existiert, gehen die Behörden dabei sehr zögerlich vor. Daher wäre es sinnvoll, solche Rückmeldungen durch ein dafür vorgesehenes Verfahren zu institutionalisieren.

Als Beispiel sei die Diskussion um die Level 3-Vorschriften von ESMA zur Trennung von Vermögenswerten von Kunden auf der Basis der AIFMD-Vorschriften genannt (in Fachkreisen unter dem Stichwort „Asset Segregation“ bekannt, s. hierzu ESMA/2014/1326 – Guidelines on asset segregation under the AIFMD). Hier erweist es sich als unmöglich, unter dem Level 1-Text eine sachgerechte Verwaltungspraxis zu etablieren. Falls sich solche Fälle herauskristallisieren, erschiene es zielführend, den ESAs die Möglichkeit zu geben, sie proaktiv und zeitnah zum Normgeber zu tragen, anstatt wie im genannten Fall jahrelang zu verzögern.

Es würde uns freuen, wenn sich unsere Ausführungen für Ihre weitere Positionierung als hilfreich erweisen. Für Rückfragen und weiterführende Gespräche stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Oliver Wagner

Wolfgang Vahldiek

## Charting the Next Steps for the EU Financial Supervisory Architecture

Nicolas Véron<sup>1</sup>

Written statement prepared for the Public Hearing on the European System of Financial Supervision

German Bundestag, Finance Committee – Berlin, 31 May 2017

### Executive Summary

- The combination of banking union and Brexit justifies a reform of EBA<sup>2</sup> and ESMA in the near term, in line with the subsidiarity principle. The other EU-level financial authorities (EIOPA, ESRB, SRB and SSM) do not immediately require a legislative overhaul.
- For operational reasons, the October deadline currently set for the decision on EBA relocation must be respected. In a later phase, EBA's governance may also be reviewed to take into account the framework of banking union as is currently in place, including the SRB and SSM.
- ESMA should be quickly upgraded to a strong and authoritative hub for EU capital markets supervision and more generally financial conduct supervision. This entails an expansion of its supervisory mandate, but also a significant overhaul of its governance and funding framework.
- The accountability of EBA and ESMA and their scrutiny by the European Parliament should be enhanced as a key element of their governance reform.
- Further initiatives, including possibly the merger of the SSM, EBA and EIOPA, separation of the SSM from the ECB, and folding of the ESRB into the ECB may be considered in a more distant future, but not in the near term as they would unnecessarily distract from more urgent tasks.

### *Is now the right time for a debate about reforming the EU financial supervisory architecture?*

Yes for EBA and ESMA, no for the others. The EBA Regulation requires urgent revision because it specifically refers to London as EBA's location and this has to change because of Brexit. Less immediately, an adjustment of EBA's governance is needed following the entry into force of the SSM Regulation in 2014 and the emergence of the SSM as Europe's most important bank supervisor. ESMA needs reform as a consequence of Brexit. Brexit will inevitably trigger a shift of the EU capital markets landscape, from a highly centralized EU28 hub-and-spokes structure with London at its core, to an EU27 distributed-network arrangement in which several financial centers will play significant roles in different member states. As a consequence, and in line with the subsidiarity principle, the need for a strong EU-level capital markets authority is greatly enhanced to ensure consistency and

<sup>1</sup> The author is a Senior Fellow at Bruegel (in Brussels) and at the Peterson Institute for International Economics (in Washington DC). He is also an independent board member for the derivatives trade repository arm of DTCC (Depository Trust & Clearing Corporation), a US-headquartered financial services group that operates on a not-for-profit basis. As such, he is an independent director in three entities, of which two are incorporated in the United States and the third, DTCC Derivatives Repository Limited (DDRL), is incorporated in the United Kingdom. As a trade repository under EU law, DDRL is supervised by ESMA. Separately, the author is an investor in three venture capital funds managed by Newfund, a Paris-based investment management company registered with the French securities regulator AMF. The author does not view these affiliations and investments as creating any conflict of interest in the context of the Public Hearing. More information is available on [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

<sup>2</sup> A list of acronyms is provided at the end of this statement.

avoid a regulatory or supervisory race to the bottom inside the EU27, and also to deliver an undistorted approach vis-à-vis third countries (including the UK after 2019). ESMA should thus partly substitute for the role played until now by the UK authorities in monitoring and supervising EU wholesale markets, as no single national jurisdiction will be in a position to do so on its own. Such an expanded role in turn calls for a comprehensive overhaul of ESMA's governance and funding.<sup>3</sup>

The other EU-level financial authorities do not require major institutional reform in the short term. EIOPA is in a different situation from EBA, since it does not have to move and there is no equivalent to banking union for insurance supervision. The ESRB does not have enforceable authority, and Brexit may reduce its usefulness as a separate institution, but there is nothing imperative about this and thus any reform can await a future review, while other more urgent EU legislative projects should be given priority. The SSM and SRB have started their operations recently, and it is not yet time for a comprehensive re-examination of the corresponding EU legislation. Furthermore, it may be noted that the SSM Regulation can only be modified by unanimity and the ECB's governance by treaty change. The ESM is left outside of the scope of this statement.<sup>4</sup>

### ***What principles should guide a reform?***

Simplicity / clarity. The European Union has created six new financial regulatory and supervisory institutions since 2010, namely the EBA, EIOPA, ESMA, ESRB, SRB and SSM as referred to above. Some of the resulting institutional complexity was unavoidable given EU realities, especially the fact that banking union was introduced as a euro-area policy (albeit with an option to expand<sup>5</sup>) while the geographical scope of the ESFS (including the EBA, EIOPA, ESMA, collectively referred to as the three ESAs, and the ESRB) covers the entire European Economic Area. Even so, institutional complexity generates frictions and inefficiencies and should be limited or reduced to the extent possible. As a consequence, and unless there is an imperative necessity, the European Union should avoid further creating new institutions in this area of policy. Merging or discontinuing any of the six above-listed new institutions, however, does not appear advisable at the current juncture. Nor should legislators feel constrained to adopt parallel arrangements for the three ESAs, including with respect to their governance and funding: as is developed below, the three agencies serve different purposes and it is inevitable that their respective arrangements should diverge further.<sup>6</sup> Meanwhile, further pooling of authority from the national to the European level, in line with the subsidiarity principle (see below), could reduce the current complexity and simultaneously eliminate existing national distortions.

An additional layer of complexity results from the fact that the rules (known as technical standards) elaborated by the three ESAs only acquire binding status after their endorsement by the European Commission as Commission Regulations (delegated or implementing acts). The Commission has the right to amend or refuse proposals from the three authorities, but would be wise to exercise this

---

<sup>3</sup> The argument for the build-up and reform of ESMA as a consequence of Brexit is developed in Sapir, Schoenmaker and Véron (2017).

<sup>4</sup> The ESM has a Banking Department to support its role as possible operator of direct bank recapitalizations, and is thus in principle involved in the new European financial supervisory architecture, even though its main purpose is to provide financial assistance to euro area countries. Its direct bank recapitalization instrument, however, has not yet been activated.

<sup>5</sup> The close cooperation procedure, set out in the SSM Regulation, allows any EU member state that has not adopted the euro as its currency to join the banking union on a voluntary basis. No EU member state has done so yet.

<sup>6</sup> The divergence effectively started with the 2014 legislative reform of EBA governance that was discussed and adopted simultaneously as the SSM Regulation, with no equivalent for EIOPA and ESMA.

right parsimoniously in order to buttress the authoritativeness of the ESAs and the independence of the regulatory process from political interference. As a matter of better regulation, the Commission should systematically and publicly explain its motivations whenever it decides not to accept a regulatory proposal from EBA, EIOPA or ESMA.

Subsidiarity and proportionality. The subsidiarity principle stipulates that “the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level” (Article 5(3) TEU). The experience of the financial crisis in the last decade has profoundly reframed the debate about subsidiarity in EU financial services policy, since it has brought to the fore the existence of a bank-sovereign vicious circle that had not been anticipated before 2009.<sup>7</sup> Since June 2012, statements of euro area heads of state and government and of the European Council have repeatedly affirmed that “it is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns.” This political commitment at the highest level justifies the dramatic expansion of EU-level authority over the banking sector, since the aim to break the vicious circle can evidently not be achieved by actions at the national level only, even assuming these actions are coordinated. In turn, the broadly successful early implementation of the SSM Regulation<sup>8</sup> has provided a “proof of concept” for supranational financial supervision in the European Union, a proposition that until then was deemed either Utopian, or at best, suitable only for non-systemic market segments.<sup>9</sup> As a consequence, it is appropriate under the subsidiarity principle to envisage greater authority for ESMA over financial firms and market segments which have a clear pan-European dimension, and whose supervision exclusively at the national level is likely to result in market distortion, unnecessary fragmentation of the single market, and/or a supervisory “race to the bottom” triggered by supervisory competition in an integrated cross-border EU market. More broadly, and as developed in the next subsection, the respective integration of the banking and capital-markets components of the European financial system are complementary, mutually supporting policy endeavors to achieve both higher growth and greater stability. The application of the subsidiarity principle to these objectives suggests a more comprehensive supervisory framework at the Union level than is currently the case.<sup>10</sup>

This does not imply, of course, that all financial services policies could or should be concentrated at the EU level. In 2009, member states have committed themselves to the vision of a “single rulebook” for prudential and market regulation, following their discussion of the Larosière Report (European Commission, 2009) and simultaneously as they decided to establish the three ESAs. But this vision remains far from fulfilled, partly (but not only) as a result of differences in national legal frameworks. There is a widespread consensus that the day-to-day supervision of smaller financial firms that serve a local market should be carried out by national authorities, even if the corresponding supervisory policies are set at the European level: for banking supervision, such an arrangement has been embedded in the SSM Regulation. Moreover, policies that have a structural impact on the financial system, including the taxation of financial firms and activities, insolvency law, and the frameworks

---

<sup>7</sup> Section II.A in Véron (2016) details the gradual emergence of the euro-area bank-sovereign vicious circle in the awareness of the analytical and policy communities from 2009 to 2012.

<sup>8</sup> An early assessment of the SSM is provided in Schoenmaker and Véron (2016).

<sup>9</sup> ESMA took over supervisory authority for credit rating agencies in mid-2011, and for trade repositories in late 2013, under single market regulations approved before the start of banking union (respectively CRA II and EMIR).

<sup>10</sup> The further legislative strengthening of the banking union, which is similarly critical to achieving the stated objectives, is not discussed in this statement. Specific policy suggestions in this respect are outlined e.g. in Schoenmaker and Véron (2016) and in Sapir, Schoenmaker and Véron (2017).

for pension financing and for housing finance, are generally not understood as pertaining in the “single rulebook” and can be expected to remain overwhelmingly at the national (or subnational) level for the foreseeable future.

As for proportionality, there is a longstanding debate, which is by no means unique to the European Union, on whether smaller financial institutions should be subject to a lighter regulatory framework than larger ones. Under principles of good regulation, it is appropriate to constantly question whether the burden of regulatory compliance may be excessive and whether it can be reduced without affecting the fulfilment of its objectives. Caution, however, is justified in this respect by two main considerations. First, the history of financial crises gives overwhelming support to the proposition that small banks can together contribute as much to systemic risk as large ones, and in some cases even more than them. Examples of systemic banking crises that illustrate this point include the savings and loan crisis of the 1980s in the United States, and the Spanish crisis of the early 2010s in which problems were concentrated in the medium-sized savings banks (*cajas de ahorros*) rather than in the largest financial institutions (such as BBVA and Santander, which comparatively benefited by their geographical and business-model diversification). Second, small banks that participate in an institutional protection scheme (IPS) are bound together by contingent commitments of mutual support, and should thus not be viewed as isolated entities for the purposes of systemic risk analysis and prudential regulation, even if their operational management is entirely decentralized. The relevant scale to consider in such cases for the application of any proportionality thresholds is the combined size of all entities included in the IPS, not that of the individual participating entities.

Growth and financial stability. EU financial services policy should enable the financial sector to contribute to economic growth in all EU member states while safeguarding financial stability. There are trade-offs between growth and stability in many areas of financial regulation, for example bank capital requirements. But the vision of a single, integrated European financial system underpinned by a consistent financial supervisory architecture is desirable from the perspective of both growth and stability, compared with the present reality of incomplete integration with cross-border barriers created by different regulatory requirements and divergent practices of supervision and regulatory enforcement. This insight underlies banking union, as the prior fragmentation of supervision and crisis management frameworks across national lines was at the root of the harmful bank-sovereign vicious circle.<sup>11</sup> The same insight underlies the EU policy of capital markets union (CMU), first spelled out by European Commission President Jean-Claude Juncker in mid-2014 and currently under review by the European Commission.

CMU is a critical initiative to address the excessive reliance of the European Union’s financial system on banks, or “bank bias” (Langfield and Pagano, 2015), thus improving prospects of access to external finance for SMEs and other economic agents, and increasing the resilience of the European Union in future crises. It is a fundamentally complementary project to banking union, with the two efforts supporting each other (e.g. Constâncio, 2017). But CMU has not made much significant progress so far, and this is directly linked to the debate about financial architecture. Echoing the previous point about subsidiarity, there is an increasingly widespread recognition that the promise

---

<sup>11</sup> The stated aim of banking union, namely breaking the bank-sovereign vicious circle, implies that any euro-area bank could fail without affecting any of the member states’ sovereign creditworthiness, and that conversely, any member state’s sovereign debt could be restructured if needed, without threatening the stability of the area’s banking system. This objective remains unfulfilled (see previous footnote), and it has become increasingly accepted over the past decade that its fulfilment would greatly contribute to financial stability in the euro area and European Union.

of CMU can only be fulfilled with stronger EU-level authority over a number of capital market segments and financial firms with cross-border scope, much of which can be achieved through the further empowerment and reform of ESMA, particularly in the new context created by Brexit.<sup>12</sup> Similarly, the prudential oversight of financial firms whose orderly operation is critical to the EU financial system, such as international central counterparties (CCPs), calls for pooling at the EU level to achieve the objectives of supporting growth and stability, a challenge that has been made significantly more pressing by the prospect of Brexit.<sup>13</sup>

Separation of conduct supervision from prudential supervision. This principle, referred to in the specialist community as “twin peaks” supervisory architecture,<sup>14</sup> may sound less obvious than those listed above, but is worth high-level attention. Prudential supervision is the supervision of financial firms, especially banks, insurers and relevant financial market infrastructure, to ensure their resilience in crisis situations and support crisis management actions if needed. By contrast, conduct supervision (also known as conduct-of-business supervision) supports objectives other than financial stability, including consumer and investor protection, financial market integrity, the fight against terrorism and money laundering, and the enforcement of financial sanctions against certain jurisdictions. There is some overlap between the two objectives, for example in the supervisory vetting of senior executives in financial firms known as the “fit-and-proper test.” But the two types of supervision generally require different mindsets and skills, and occasionally conflict with each other. Especially in times of financial crisis, or to avert a crisis, the imperative of financial stability can be so overwhelming that authorities may neglect some conduct duties in order to help firms satisfy prudential requirements – for example, authorities may close their eyes on questionable commercial practices if these help a bank to increase its profitability and capital. Conversely, in non-crisis times, conduct mandates may be so all-absorbing that prudential considerations are left in neglect, as arguably happened at the UK Financial Services Authority in its supervision of several British banks (including Northern Rock and Royal Bank of Scotland) or at the US Securities and Exchange Commission in its supervision of large broker-dealers (including Bear Stearns and Lehman Brothers) in the run-up to 2007. Various cases of securities misselling in several European countries (including most prominently Italy in recent years, but also Finland, Slovenia, Spain and others in the past), where banks sold their own risky shares, subordinated debt and/or senior debt instruments to retail clients including some with low level of financial literacy, may be considered in a similar light, suggesting that the enforcement of consumer protection regulations in the financial sector should not be entrusted to prudential supervisors. While there is no obvious need to institutionally separate the prudential supervision of insurers from that of banks, there is a strong case to have conduct supervision, including many functions of capital markets oversight, in an institution that is separate and independent from those in charge of prudential supervision.<sup>15</sup>

It may be noted that the adoption of a twin peaks approach for the European Union does not imply that EBA and EIOPA should merge in the foreseeable future. This is because neither EBA nor EIOPA are supervisors of banks or insurers, a reality that their merger would not change. Furthermore, there are treaty constraints that currently prevent the ECB’s supervisory scope from being enlarged

---

<sup>12</sup> See Véron and Wolff (2015) for an early exposition of this argument, and also Nicolas Véron, “A Post-Brexit Opportunity Europe Shouldn’t Miss: The EU should finally implement its long-delayed capital markets union,” *Bloomberg View*, July 14, 2016.

<sup>13</sup> This point is also developed in Sapir, Schoenmaker and Véron (2017).

<sup>14</sup> The reference is to an essay by Michael Taylor, a British financial regulatory expert, in which the principle was first spelled out (Taylor, 1995). Examples of countries which have adopted the twin-peaks concept include Australia, the Netherlands, and the United Kingdom.

<sup>15</sup> This argument is developed in Schoenmaker and Véron (2017).

to insurance companies.<sup>16</sup> As a consequence, the respective institutional membership structures of EBA and EIOPA are unlikely to converge any time soon, and this justifies their continued existence as separate institutions for the moment.

Cost effectiveness. On the basis of readily available evidence, there has been so far no indication of waste or any other significant operational dysfunction in the authorities reviewed here. If anything, there are strong indications of insufficient resources for at least some of the authorities. An early review of EBA by the European Court of Auditors (2014) concluded that “Overall, EBA’s resources during its start-up phase were insufficient to allow it to fulfil its mandate.” In November 2014, ESMA, EBA and EIOPA sent a joint letter to the ECOFIN President, subsequently made public, suggesting that the budgetary trajectory then envisaged for them “would severely undermine our capacity to continue to deliver on the objectives set out in the ESAs’ regulations and the tasks we were given by the legislators.”<sup>17</sup> More recently, the European Court of Auditors (2016) found “indications that current staffing levels are insufficient” at the SSM. The EU financial authorities’ costs and operations should be further scrutinized on an ongoing basis to ensure there is no drift in this area, not least by the European Court of Auditors.

### ***What are the implications for the reform of EBA and ESMA?***

EBA: As mentioned above, the immediate case for amending the EBA Regulation (last modified in 2014) is its forced relocation as a consequence of Brexit. Recent media reports suggest a target date in October 2017 for the final decision.<sup>18</sup> It is highly desirable that the corresponding decision be made by that date and not further delayed, because of the obvious damage caused by the current uncertainty for the EBA’s operations, motivation of its staff, and capacity to attract new talent. The corresponding EU legislative process should be expedited swiftly after that decision.<sup>19</sup> Beyond the relocation decision, it is also desirable to review the EBA’s governance to adapt it to the new context created by banking union, even though the same operational concern suggests a separate and later legislative process for that. Currently, the only voting members in the EBA’s Board of Supervisors are representatives of national supervisory authorities from all EU member states (including those in and out of the euro area), but the SRB is an “observer” and the SSM an “other member” with no voting rights. This setup is evidently not in line with the new reality of banking supervision in the euro area, in which the ECB (through the SSM) is the sole licensing authority and the direct supervisor of banks representing four-fifths of total assets, and the SRB is likewise the resolution authority for most of the system. While national supervisors still directly oversee most small banks, they no longer have autonomous roles for the elaboration of prudential supervisory policies. As a consequence, the European Union should consider a significant overhaul of the governance of EBA so that its institutional membership would be reduced to the ECB, SRB, and national authorities from

---

<sup>16</sup> Article 127(6) TFEU, the legal basis for the SSM Regulation, specifically excludes insurance undertakings from the possible scope of prudential supervision by the ECB.

<sup>17</sup> The letter was accessed at [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/esas\\_2014-41\\_joint\\_esas\\_letter\\_to\\_eu\\_council\\_presidency\\_-\\_esas\\_budget.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/esas_2014-41_joint_esas_letter_to_eu_council_presidency_-_esas_budget.pdf). See also Huw Jones, “EU cash squeeze threatens post-crisis financial reforms: watchdogs,” *Reuters*, 14 September 2015.

<sup>18</sup> Alex Barker and Paul McClean, “Brussels sets rules for Brexit regulatory agencies fight: July deadline for bids for medicines and banking bodies ahead of October vote,” *Financial Times*, May 23, 2017.

<sup>19</sup> As for the specific location to be chosen, Schoenmaker and Véron (2017) mention the case for Frankfurt as the EBA’s new location on arguments of geographical proximity with the ECB/SSM and EIOPA, as well as the alternative case for relocation in a non-euro-area member state of the EU to signal a commitment for the EBA not to be dominated by banking union interests.

non-euro-area countries, while making it more effectively accountable to the European Parliament. This is no trivial task, and no specific blueprint is suggested here – further debate would be needed to reach that point. Beyond these challenges of location and governance, there is no obvious reason at this juncture to materially change the mandate of EBA and its scope of responsibilities.

**ESMA:** In contrast to EBA, the arguments exposed in the previous section add up to a strong case for the expansion of ESMA's mandate and scope of responsibilities, including a significant broadening of the range of EU wholesale market segments and financial firms over which it is to have direct supervisory authority, and a pooling within ESMA of many international duties (*vis-à-vis* authorities and firms in third countries outside of the European Union) that are currently assigned to national market authorities within the European Union. Specifically, ESMA should be the responsible authority in the European Union for the authorization of significant market intermediaries (including banks and securities firms) under the MiFID/MiFIR legislation; for the conduct supervision of CCPs that are systemically relevant for the Union, including those established in third countries (a key current debate in the run-up to Brexit); and for the supervision of audit firms and the enforcement of financial disclosure requirements by listed companies. As with banking union, and in line with the subsidiarity principle, this may entail appropriate delegation of suitable operational tasks, under a single policy framework and ultimate ESMA responsibility, to relevant authorities in the member states, such as BaFin, DPR (Financial Reporting Enforcement Panel) and the Abschlussprüferaufsichtsstelle (Audit Oversight Body) in Germany. For example, it appears natural that registrations of investment management companies and funds remain in the hands of national authorities under such a delegation concept. This would also set a sound basis for later broadening of ESMA's responsibilities for the protection of retail customers of financial services (including banking and insurance services), should the European Union decide to engage in further harmonization efforts in that area, in line with the above suggested "twin peaks" approach.

Simultaneously, ESMA's governance and funding framework requires significant overhaul to be suited to such expanded responsibilities. This is for reasons that are different from those suggested above for EBA: there has to be no specificity of euro-area countries in the ESMA framework. Rather, the governance needs to be suited to the duties of an independent supervisory agency, which is not the case with the current intergovernmental setup of ESMA's board of supervisors (and even as ESMA, as previously mentioned, already has some limited direct supervisory competencies). In line with established best practice both in the EU (with the SSM and especially the SRB) and internationally, ESMA should be governed by a collective body of limited size (say, between 5 and 7 members) and high standards of independence and accountability, under more direct scrutiny of the European Parliament than is currently the case. The individuals involved should be vetted by the European Parliament under processes similar to those already in place for the six full-time members of the SRB and for the chair and vice-chair of the SSM's Supervisory Board. The financing of ESMA should be fully covered by levies on supervised activities, again under appropriate scrutiny by the European Parliament, as is the case for the SSM and SRB (and currently to an only partial extent for ESMA with levies on CRAs and trade repositories).

### ***Which further reforms may be envisaged in the longer term?***

As mentioned above, the establishment in less than five years (2011-2015) of six new EU financial authorities (EBA, EIOPA, ESMA, ESRB, SSM and SRB), in addition to the preexisting duties of the European Commission (including in its state aid control capacity) and of dozens of national authorities across the EU's member states, has created significant new institutional complexity. This

complexity entails costs and inefficiencies, and may in some situations impair the effectiveness of supervision.

As also argued above, it is not realistic or advisable to seek a radical streamlining of this EU-level architecture in the short term. While the “twin peaks” approach advocated in this statement supports a vision of integrated prudential supervision of banks and insurers in the entire European Union, this is prevented in the near term by the treaty exclusion of an ECB role for insurance supervision, and also by the fact that several member states (including Cyprus, Greece, Italy, Luxembourg, Portugal, Slovenia and Spain) currently have separate insurance supervisors. Another key driver of the current multiplicity of authorities is that the euro area is only a subset of the European Union. This obstacle may erode over time, if any of the current eight non-euro member states of the Union choose to join either the banking union through close cooperation or the monetary union itself. Yet another driver of complexity is the fact that the responsibility for macro-prudential policy is awkwardly shared between national authorities, the ECB in the euro area, and the ESRB in the European Union. A further concern, particularly often mentioned in the German debate about financial sector policy, is that the embeddedness of banking supervision inside the ECB may result in conflicts between supervisory objectives and those of monetary policy.

All of these challenges deserve attention but, fortunately, none of them is critical at this juncture. In particular, the conflict between supervisory and monetary policy in the ECB appears more theoretical than real. Schoenmaker and Véron (2016) document the occasionally sub-optimal functioning of the SSM’s Supervisory Board, but the observed problems did not stem from interference with the ECB’s Governing Council. In fact, and contrary to many expectations, the fact that SSM decisions are subject to final approval by the Governing Council does not appear to have generated any bottleneck or significant delay in the operation of banking union so far. (There have been, by contrast, many cases of delays and bottlenecks at the level of the Supervisory Board, including some that the SSM has acknowledged publicly.) As for the SSM’s supervisory independence, it may have been less than perfect on some occasions.<sup>20</sup> But indications so far suggest that such lapses of independence were caused by political pressures originating in individual member states and possibly channeled through discussions and votes in the Supervisory Board, as opposed to an inherent misalignment of objectives with monetary policy and/or interference from the Governing Council or Executive Board. Overall, and based on detailed observation of nine member states together representing more than 95 percent of the euro area’s total banking assets, Schoenmaker and Véron (2016) find the SSM comparatively more immune from political interference than the national supervisors in the pre-SSM era. That said, the recommendations by the European Court of Auditors (2016) to “examine the risk posed by the system of shared services to the separation of functions [between the ECB and SSM], establish separate reporting lines for cases where specific supervisory resources are concerned and look into giving the Chair and the Vice-Chair of the Supervisory board stronger involvement in the [SSM] budgetary process” are apt and should be implemented.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> The most questionable case so far in this respect is arguably the treatment of Deutsche Bank in the SSM’s stress testing exercise in 2016: see Laura Noonan, Caroline Binham and James Shotter, “Deutsche Bank received special treatment in EU stress tests: German lender’s result was boosted by a special concession agreed by the European Central Bank,” *Financial Times*, October 10, 2016. See also Case Study 1 on Monte dei Paschi di Siena in Transparency International EU (2017).

<sup>21</sup> The author of this written statement is on record for skepticism about the wisdom of entrusting the ECB with banking supervision at the time when banking union was initiated in mid-2012, given the potential for

This analysis further supports the view that efforts should for the time being be concentrated on the above suggested reforms of EBA and ESMA. A case may also be made for further integration of insurance supervision within EIOPA (see Schoenmaker, 2016), but this should not be viewed as a matter of similar urgency. Beyond these, further intermediate steps, including the completion of Brexit, expansion of the banking union area (through close cooperation) and/or the euro area, and clarification of the desirable instruments of macroprudential policy in the European Union, should precede any radical realignment or streamlining of the present architecture of European financial authorities.<sup>22</sup>

---

conflicts of interest between the monetary and supervisory mandates: see Véron (2012). Developments since then, however, have vindicated the choice of embedding the SSM within the ECB.

<sup>22</sup> The author is grateful to Alexander Lehmann, André Sapir, Dirk Schoenmaker, and Guntram B. Wolff for their comments on an early draft of this statement.

## References

Constâncio, Vitor (2017), “Synergies between banking union and capital markets union,” keynote speech at the joint conference of the European Commission and ECB on European Financial Integration, Brussels, May 19.

European Commission (2009), “Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière” (known as the Larosière Report), 25 February.

European Court of Auditors (2014), “European Banking Supervision Taking Shape – EBA and its Changing Context,” Special Report 05/2014, July.

European Court of Auditors (2016), “Single Supervisory Mechanism – Good start but further improvements needed,” Special Report 29/2016, November.

Langfield, Sam, and Marco Pagano (2015), “Bank Bias in Europe: Effects on Systemic Risk and Growth,” ECB Working Paper 1797, May.

Sapir, André, Dirk Schoenmaker, and Nicolas Véron (2017), “Making the Best of Brexit for the EU27 Financial System,” Bruegel Policy Brief 2017-1, February.

Schoenmaker, Dirk (2016), “European Insurance Union and How to Get There,” Bruegel Policy Brief 2016-4, December.

Schoenmaker, Dirk, and Nicolas Véron, eds. (2016), *European Banking Supervision: The First Eighteen Months*, Bruegel Blueprint 25, June.

Schoenmaker, Dirk, and Nicolas Véron (2017), “EBA Relocation Should Support a Long-Term ‘Twin Peaks’ Vision,” Bruegel blog, April 5.

Taylor, Michael (1995), *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, Centre for the Study of Financial Innovation.

Transparency International EU (2017), “Two Sides of the Same Coin? Independence and Accountability of the European Central Bank,” March.

Véron, Nicolas (2012), “Europe’s Banking Union: Possible Next Steps on a Bumpy Path,” *Vox*, July 6.

Véron, Nicolas (2016), “The IMF’s Role in the Euro Area Crisis: Financial Sector Aspects,” IEO Background Paper BP/16-02/10, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, July.

Véron, Nicolas, and Guntram Wolff (2015), “Capital Markets union: A Vision for the Long Term,” Bruegel Policy Contribution 2015/05, April.

## **List of acronyms**

CCP: Central CounterParty

CMU: Capital Markets Union

CRA: Credit Rating Agency

EBA: European Banking Authority (currently in London)

ECB: European Central Bank (Frankfurt)

EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority (Frankfurt)

EMIR: European Market Infrastructure Regulation (648/2012)

ESA: European Supervisory Authority

ESFS: European System of Financial Supervision

ESM: European Stability Mechanism (Luxembourg)

ESMA: European Securities and Markets Authority (Paris)

ESRB: European Systemic Risk Board (Frankfurt)

EU: European Union

IPS: Institutional Protection Scheme

MiFIR: Markets in Financial Instruments Regulation (600/2014)

MiFID: Markets in Financial Instruments Directive(s) (2012/92/EC and 2014/65/EU)

SRB: Single Resolution Board (Brussels)

SME: Small- or Medium-sized Enterprise

SSM: Single Supervisory Mechanism, also known as ECB Banking Supervision (Frankfurt)

SSM Regulation: Council Regulation (EU) 1024/2013

TEU: Treaty on the European Union

TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union