

# Neue Asymmetrien:

Zur Diskrepanz zwischen Fiskalpakt und neuen Regulierungen zur Finanzaufsicht

„Auf dem Weg zu einem europäischen Grundgesetz?“

---



5. Workshop des „Jahrbuchs für öffentliche Finanzen“  
Leipzig, 21./22. September 2012

Dr. Henrik Scheller

# Gesetze

- Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt)
- Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht (Finanzstabilitätsgesetz (FinStabG)) – Entwurfsfassung vom 19.06.2012
- Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (COM (2012) 511 final) vom 12.09.2012

# Dimensionen der Analyse

- Ziel und Zweck
- Maßnahmen zur Zielerreichung
- Institutionelles Design
- Sanktionsbewährung und -durchsetzung
- Einbeziehung der Parlamente (Legitimationsfrage)
- Föderale Umsetzung

# Ziel und Zweck

## Fiskalpakt

Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion durch Verschärfung des bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes

- einen „fiskalpolitischen Pakt“
- verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und
- Steuerung des Euro-Währungsgebiets

## Finanzstabilitätsgesetz

Verbesserung der Aufsichtsstruktur

- Identifizierung von „Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems“.
- „laufende Überwachung der Finanzstabilität“
- „stärkere Zusammenarbeit der maßgeblichen Institutionen“
- Erreichung einer „einheitlichen Sichtweise“
- Bezahlungsstruktur der BaFin
- Berücksichtigung von Verbraucherfragen

# Europäische Aufsichtsmechanismus

- einheitlicher Aufsichtsmechanismus als Teil der Bankenunion
- unmittelbare Beaufsichtigung von Banken und Finanzkonglomeraten (Ausnahme: Versicherungsunternehmen)
- Wiederherstellung von Vertrauen in die Banken
- Schaffung der Voraussetzung für eine direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM
- Risikokontrolle und Krisenprävention
- Schaffung positiver Auswirkungen der Marktintegration auf Wachstum und Wohlstand

# Maßnahmen zur Zielerreichung

## Fiskalpakt

- Gesamtstaatlicher Haushaltsausgleich oder -überschuss (struktureller Saldo des Gesamtstaats: 0,5 % des BIP)
- „rasche Annäherung“ des mittelfristigen Haushaltsziels
- Abweichungen unter „außergewöhnlichen Umständen“
- Einrichtung eines automatischen „Korrekturmechanismus“
- 1/20-Regelung: Defizitabbau bei Überschreitung der 60%-Obergrenze
- Haushalts- und Wirtschaftspartnerprogramme bei Defizitverfahren
- Benchmarking wirtschaftspolitischer Reformen (Vorab-Abstimmung im Rat) (Art. 11)

## Finanzstabilitätsgesetz

- Stärkung Bundesbank
- Ausschusses für Finanzstabilität (BMF)
- Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zur Finanzmarktaufsicht
- Beratung über Warnungen und Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken,
- Jährliche Berichterstattung an Bundestag
- Abgabe sowie Veröffentlichung von Warnungen und Empfehlungen
- neue Mitteilungspflichten für finanzielle Kapitalgesellschaften
- Bildung eines Verbraucherbeirats
- Umstrukturierung des Verwaltungsrates der BaFin

# Europäische Aufsichtsmechanismus

- Zulassung und Lizenzentzug von Kreditinstituten;
- Prüfung des Erwerbs oder Veräußerung von Beteiligungen, der Eigenmittelanforderungen, der Liquidität sowie des Verschuldungsgrads
- Festlegung von Kapitalpuffern einschließlich von Quoten für antizyklische Puffer und Maßnahmen zur Abwendung von Systemrisiken
- Bewertung der Governance-Mechanismen sowie der Solidität des Risikomanagements der Institute
- Durchführung aufsichtsrechtlicher Stresstests
- Aufsichtsaufgaben bei Nichteinhaltung von Maßgaben der Aufsicht
- Koordinierung mit anderen Institutionen

# Institutionelles Design

## Fiskalpakt

- hierarchisch strukturiertes Überwachungsregime
- normierten Zielgrößen, Berichtspflichten, Automatismen („umgekehrt qualifizierte Mehrheiten“)
- Dominanz der Exekutiven
- herausgehobene Rolle von Kommission und Rat
- Benchmarks in der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Abstimmung
- innerstaatliche Organisationsstruktur nachrangig

## Finanzstabilitätsgesetz

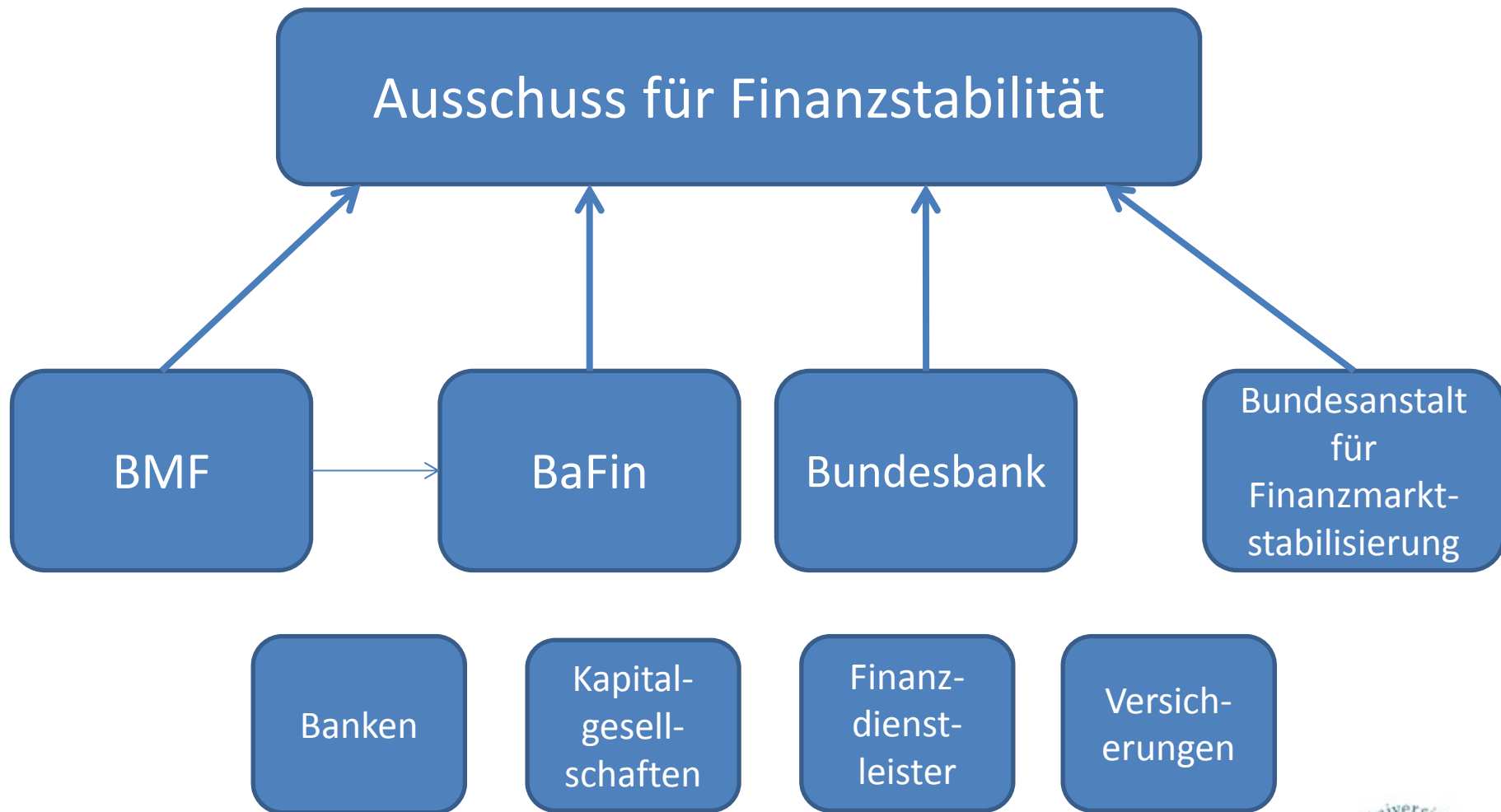
- horizontale Verbundstruktur aufgrund formaler Gleichberechtigung der beteiligten Institutionen
- Frühwarnsystem auf Basis von Monitoring
- verstärkte Zusammenarbeit zur Verzahnung von makroprudentieller und mikroprudentieller Finanzaufsicht
- Strukturproblem: Trennung zwischen operativen und exekutiven Funktionen
- Gefahr unklarer Kompetenzabgrenzung und erschwerte Verantwortungszurechnung
- Gewinnung, Aufbereitung und der Austausch von Informationen zwischen Institutionen



# Europäische Aufsichtsmechanismus

- Kooperation zwischen EZB und bestehenden Aufsichtsbehörden
- Verbund aus EZB und nationalen Aufsichtsbehörden
- „Die EZB bestimmt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die praktischen Modalitäten“ der Durchführungsbefugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 5, Abs. 3)
- EZB ist weisungsbefugt (Art. 5, Abs. 4)
- Wahrung der Unabhängigkeit der EZB (Art. 16, Abs. 1)
- Trennung zwischen Aufsichtsfunktionen und geldpolitischen Aufgaben (Art. 16, Abs. 2)
- Umlagefinanzierung durch zu prüfende Institute

# Institutionen der deutschen Finanzaufsicht



# Europäische Finanzaufsicht

EZB

## European System of Financial Supervision

*European  
Banking  
Authority*  
EBA

*European  
Insurance and  
Occupational  
Pensions*  
EIOPA

*European  
Securities and  
Markets  
Authority,*  
ESMA

**European  
Systemic Risk  
Board**  
ESRB

# Sanktionsbewährung und -durchsetzung

## Fiskalpakt

- Formale Sanktionsmechanismen
- durch eine umgekehrt qualifizierte Mehrheit im Rat soll eine Verschärfung sowie ein Automatismus in Gang gesetzt werden
- EuGH-Anrufung bei Nicht-Umsetzung der Schuldenbremse
- Erneute Anrufung des EuGHs zur Festsetzung finanzieller Sanktionen (Pauschalbetrag oder Zwangsgeld in Höhe von bis zu 0,1 % des BIPs an den ESM)
- Strafzahlungen im Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

## Finanzstabilitätsgesetz

- Blaming and Shaming
- Goodwill der Adressaten
- Begründungspflicht bei Nicht-Umsetzung von Empfehlungen
- Keinerlei Durchgriffs- bzw. Interventionsrechte der Aufsicht
- Einstimmigkeit zur Verabschiedung von Warnungen und Empfehlungen und deren Veröffentlichung (§ 2, Abs. 5)
- Vertraulichkeit im Ausschuss
- Problem der Umlagefinanzierung

# Europäische Aufsichtsmechanismus

- umfangreiches Untersuchungsrecht der EZB:
  - Anforderung von Information, Befragungen, Vorortprüfungen
  - Verpflichtung von Amtshilfe der teilnehmenden Mitgliedstaaten, in denen entsprechende Prüfungen vorgenommen werden
- Sanktionen: Verhängung von Verwaltungsstrafen bis zur zweifachen Höhe der aufgrund des Verstoßes erzielten Gewinne oder verhinderten Verluste oder bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes

# Europäische Aufsichtsmechanismus

- Kooperation zwischen EZB und bestehenden Aufsichtsbehörden
- Verbund aus EZB und nationalen Aufsichtsbehörden
- „Die EZB bestimmt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die praktischen Modalitäten“ der Durchführungsbefugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 5, Abs. 3)
- EZB ist weisungsbefugt (Art. 5, Abs. 4)
- Wahrung der Unabhängigkeit der EZB (Art. 16, Abs. 1)
- Trennung zwischen Aufsichtsfunktionen und geldpolitischen Aufgaben (Art. 16, Abs. 2)
- Umlagefinanzierung durch zu prüfende Institute

# Beteiligung der Parlamente

## Fiskalpakt

- Korrekturmechanismus zur Rückkehr auf den vereinbarten Abbaupfad sollen „uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente“ wahren (Art. 3, Abs. 2)
- „Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente, um die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren“.

## Finanzstabilitätsgesetz

- Jährliche Rechenschaftspflicht des Ausschusses für Finanzstabilität gegenüber Bundestag und Bundesrat

# Föderale Umsetzung

## Fiskalpakt

Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes

- Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG),
- Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) und
- Sanktionszahlungsaufteilungsgesetzes (SZAG)

Normierung der Nebenabreden zwischen Bund und Ländern zum Fiskalpakt:

- Kostenübernahme für Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung
- Beteiligung Krippenausbauprogramm
- Kompensationszahlungen für Entfall der Gemeinschaftsaufgaben
- Gemeinsame Anleihen von Bund und Ländern (Hucke-Pack-Verfahren)

## Finanzstabilitätsgesetz

- Berücksichtigung der Bundesländer nur im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat
- kein Ländervertreter im Ausschuss für Finanzstabilität, obwohl
- sie Adressaten von Warnungen und Empfehlungen sein können und
- obwohl sie an der Finanzierung von möglichen Defiziten des Finanzmarktstabilisierungsfonds zu 35 Prozent beteiligt werden



# Fazit und Ausblick

- Dominantes Krisenverständnis: Krise als Staatsschuldenkrise
- Fiskalpakt wesentlich strikter als Aufsichtssysteme zur Stabilisierung der Finanzmärkte (Schattenbanken unterliegen nicht der neuen Aufsicht)
- sanktionsbewährte Aufsichtssystem als 1. Säule der EU-Bankenunion weist (noch) Mängel auf
- zentralistischer Mechanismus zur einheitlichen Aufsicht über alle 6000 Banken in Europa
- Nebeneinander von Behörden und Aufsichtseinheiten auf europäischer und nationaler Ebene

# Fazit und Ausblick

- Informationsaustausch, adäquate Koordination sowie Unabhängigkeit?
- sachgerechte Verzahnung zwischen europäischer und nationaler Finanzmarktaufsicht?
- Ambitionierte zeitliche Implementierung der neuen Aufsichtskompetenzen der EZB
- Zielkonflikt: Geldwertstabilität und Bankenaufsicht
- Fortbestand der Asymmetrien zwischen Aufsicht über die öffentlichen Haushaltswirtschaften der Mitgliedstaaten und nachhaltiger und sanktionsbewährter Finanzmarktaufsicht