

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN  
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN  
VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E.V. BERLIN

Januar 2003

## Neuordnung der EU-Gesetzgebung im Finanzdienstleistungsbereich<sup>1</sup>

### I. Beschleunigung und Flexibilisierung der europäischen Gesetzgebungsprozesse

Die Gesetzgebungsprozesse in der Europäischen Union bedürfen einer Weiterentwicklung, um den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Aufgrund der steigenden Anzahl und Komplexität der zu regulierenden Bereiche stößt das herkömmliche Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) zunehmend an Grenzen. Gleichzeitig erfordert das hohe Veränderungstempo an den Märkten flexible Reaktionsmöglichkeiten.

Die deutsche Kreditwirtschaft hält daher eine Reform der EU-Gesetzgebung im Finanzdienstleistungsbereich grundsätzlich für sinnvoll. Der Vorschlag der EU-Finanzminister dazu sieht u. a. vor, die ursprünglich für den Wertpapierbereich formulierten Empfehlungen des Lamfalussy-Berichts (Ausweitung des Komitologie-/vereinfachten Ausschussverfahrens) auf den Bankensektor zu übertragen. Danach würden sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament künftig auf die Verabschiedung von Grundsätzen sowie die Regelung von Durchführungsbefugnissen konzentrieren (Stufe 1 des Lamfalussy-Modells). Die Ausarbeitung und Verabschiedung technischer Detailregelungen würde dagegen einem für den Bankensektor zuständigen Ausschuss hochrangiger Vertreter der EU-Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Europäischen Kommission obliegen (Stufe 2 des Lamfalussy-Modells). Dieser Ausschuss würde dabei – analog zum Wertpapierausschuss CESR – von einem Ausschuss aus hochrangigen Vertretern der nationalen Bankaufsichtsbehörden unterstützt.

Zu einer Vertiefung des europäischen Finanzmarktes, einer Beschleunigung und Flexibilisierung der Gesetzgebung sowie einer Verbesserung des regulatorischen Rahmenswerks

---

<sup>1</sup> Die Ausführungen stehen noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gremien des BdB.

kann die geplante Ausweitung des Komitologieverfahrens jedoch nur führen, wenn hierzu die Regelungen für die Abgrenzung zwischen Primär- und Sekundärgesetzgebung, für die Konsultation der Marktteilnehmer sowie zur Rolle des Europäischen Parlaments weiterentwickelt werden. Vor Übernahme des Lamfalussy-Verfahrens aus dem Wertpapierbereich sollten daher folgende Änderungen vorgenommen werden:

### **Abgrenzung zwischen Primär- und Sekundärgesetzgebung**

Bei der Abgrenzung der Stufe 1 von Stufe 2 muss darauf geachtet werden, dass nicht Kernfragen der Regelungen, die eigentlich der Gesetzgebung durch Parlament und Rat vorbehalten bleiben müssten, auf Stufe 2 im Rahmen der technischen Durchführungsverordnungen geregelt werden. Erste Entwürfe der EU-Kommission zur Umsetzung von Basel II in eine entsprechende Richtlinie zeigen beispielsweise, dass eine Vielzahl wesentlicher Punkte (vor allem das interne Rating betreffend) in den technischen Anhängen geregelt werden sollen, obwohl gerade diese Fragestellungen von hoher wirtschaftspolitischer Bedeutung sind und somit der politischen Überprüfung unterliegen sollten.

Die Grundsätze der Abgrenzung der Rahmenregelungs- (Stufe 1) und der Sekundärgesetzgebungskompetenz (Stufe 2) für jedes Richtlinienvorhaben neu und gesondert zu diskutieren, dürfte nicht zu einer effizienteren Gesetzgebung führen, sondern gegenüber dem Status quo des Mitentscheidungsverfahrens eher einen Zeitverlust bedeuten. Im Interesse von Rechtssicherheit und Praktikabilität sind daher vorab allgemein gültige, möglichst abstrakte Abgrenzungsleitlinien zu erarbeiten, die die Zuordnung von Regelungsinhalten zu den jeweiligen Regulierungsstufen erleichtern.

Die Absicht, technische Fragen der Regelung im Rahmen des Komitologieverfahrens (Stufe 2) zu behandeln, lässt unberücksichtigt, dass sich Maßnahmen der technischen Durchführung im Einzelfall erheblich auf die von der Regelung Betroffenen auswirken können. Daher sollten die Richtlinien aufgrund ihrer höheren demokratischen Legitimation und Transparenz im Rechtsetzungsprozess alle wesentlichen Fragen des jeweiligen Rechtsbereiches hinreichend genau regeln. Das heißt je wichtiger ein Regelungsbereich für den Schutz der von der Regelung Betroffenen ist bzw. je stärker eine Regelung in die Rechte – insbesondere die Freiheits- und Eigentumsrechte – der Betroffenen eingreift, desto weniger Entscheidungsspielräume dürfen auf die zweite Stufe verlagert und der EU-Kommission bzw. den Regulierungsausschüssen überlassen werden. Dies gilt insbesondere für die Definition von sanktionsbewehrten

Tatbeständen sowie für die Festlegung der Bandbreite von Sanktionen, die bei Erfüllung eines bestimmten Tatbestandes verhängt werden dürfen.

Um zu verhindern, dass dem Parlament substantielle Entscheidungsbefugnisse entzogen und auf die Kommission verlagert werden, muss jede von Parlament und Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem neuen Verfahren verabschiedete Richtlinie darüber hinaus in jedem Falle eine konkrete Ermächtigung enthalten, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß klar bestimmt, welche Maßnahmen der Durchführung auf Stufe 2 geregelt werden dürfen. Dabei müssen diese Maßnahmen schon in der Richtlinie so genau umrissen sein, dass bereits aus der „gesetzlichen“ Ermächtigung erkennbar und voraussehbar ist, was den von den Maßnahmen Betroffenen gegenüber zulässig sein soll. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Kommission bzw. die eingesetzten Regulierungsausschüsse in Bereichen, für die keine explizite Ermächtigung besteht oder in denen der Richtliniengeber bereits eine abschließende Regelung getroffen hat, keine Regelungen erlassen dürfen.

### **Transparenz und Konsultation der Marktteilnehmer**

Des weiteren muss eine Ausweitung des Komitologieverfahrens – dies haben die Erfahrungen im Wertpapierbereich mit der Marktmissbrauchs- sowie der Börsenprospektrichtlinie deutlich gezeigt – mit einer frühzeitigen, transparenten und umfassenden Konsultation der Marktteilnehmer einher gehen. Diese können wichtige Einsichten in den Beratungsprozess der Komitologieausschüsse einbringen, da sie aus ihrer täglichen Praxis den direktesten Bezug zu der regulatorisch abzudeckenden Materie haben. Konkret besteht Verbesserungsbedarf in verschiedenen Bereichen:

- Das Konsultationsverfahren auf Stufe 2 sollte erst beginnen, nachdem der Basisrechtsakt auf Stufe 1 beschlossen wurde. So hat CESR beispielsweise ein Konsultationspapier veröffentlicht, bevor das Rechtsetzungsverfahren auf der ersten Stufe abgeschlossen war. Obwohl zwischen den Vorstellungen des Europäischen Parlamentes und des Europäischen Rates noch erhebliche Unterschiede bestanden, wurde der Prozess der Konsultation der Marktteilnehmer eingeleitet. Bei der Erarbeitung von Umsetzungsbestimmungen für die Börsenprospektrichtlinie wurde nach Beauftragung des CESR der zugrundeliegende Richtlinienentwurf sogar nochmals in wesentlichen Punkten von der Kommission geändert, ohne dass der Auftrag an CESR rechtzeitig entsprechend aktualisiert wurde. In zukünftigen Konsultationsverfahren sollte deshalb zumindest sichergestellt sein, dass vor der Eröffnung des Konsultationsverfahren auf der zweiten Stufe des Lamfalussy-

Modells eine hinreichende Sicherheit über den Rahmenrechtsakt auf der ersten Stufe besteht. Außerdem sollten angemessene Konsultationsfristen gesetzt werden, um einen qualifizierten Input seitens der Marktteilnehmer zu ermöglichen.

- Gegenstand des Konsultationsverfahrens auf Stufe 2 sollte im übrigen der konkretisierende Rechtstext selber sein und nicht bloß diesbezügliche Empfehlungen und vorbereitende Überlegungen. Bislang beabsichtigt die Kommission im Wertpapierbereich, den eigentlichen Rechtstext selbst zu erstellen und hat CESR nur ein eingeschränktes Mandat für Vorarbeiten erteilt. Die Berücksichtigung der Belange der Marktteilnehmer wird jedoch nur dann erreicht werden, wenn im weiteren Verfahren der von der Kommission erstellte Rechtstext ebenfalls Gegenstand eines Konsultationsverfahrens wird. Die tatsächliche Reichweite und Bedeutung von Rechtsnormen, zu denen auch die Durchführungsbestimmungen zählen, lassen sich nur in ihrer konkreten Formulierung beurteilen.
- Aus Gründen der Rechtssicherheit aber auch der Rechtsstaatlichkeit ist es nicht ganz unbedenklich, die Anhörungen auf Stufe 2 nur auf Basis einer englischen Stellungnahme mit Fachtermini des anglo-amerikanischen Rechtskreises durchzuführen und damit vielen Marktteilnehmern eine Einschätzung des Vorschlags zu erschweren. Im Interesse der anderssprachigen Mitgliedsländer sollten die Konsultationspapiere von CESR und des entsprechenden Bankenausschusses in mehrere Amtssprachen der EU übersetzt werden bzw. den Vorschlägen sollte zumindest ein ausführliches Glossar mit Erläuterungen juristischer Fachtermini beigegeben werden.
- Die "Advisory Groups of Experts" (auch "Consultative Working Groups" genannt), die den einzelnen CESR-Arbeitsgruppen für die jeweiligen Fachthemen zugeordnet werden, sind für die Praxis von großer Bedeutung. Bislang ist die Zusammensetzung dieser Gruppen sehr frühzeitig und wenig transparent erfolgt. Im Interesse einer repräsentativen Zusammensetzung wird vorgeschlagen, die Verbände um Vorschläge zu bitten und die eingeladenen Praktiker unverzüglich bekannt zu geben.
- Zusätzlich zu den verschiedenen Expertengruppen hält die Kreditwirtschaft die Installation eines repräsentativ zusammengesetzten Marktteilnehmerkreises für den Bankenbereich für unabdingbar. Dessen Aufgabe bestünde darin, das Komitologieverfahren und die Arbeit des Ausschusses hochrangiger Vertreter der Bankaufsichtsbehörden zu begleiten.

### **Stellung des Europäischen Parlaments**

Um eine wirksame „legislative Kontrolle“ der vorgenannten Grundsätze zu gewährleisten, muss zusätzlich dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden, das Verfahren auf Stufe 2 mitzugestalten und zu intervenieren, wenn erkennbar wird, dass die abgeleitete Rechtsetzung in den Ausschüssen sich außerhalb des auf Stufe 1 festgeschriebenen Rahmens bewegt oder wenn aus Sicht des Parlaments politische Gründe für eine Intervention sprechen. Auf der zweiten Stufe muss deshalb ein gegenüber dem im Wertpapierbereich praktizierten Verfahren stärker ausgeprägtes, explizites „Rückholrecht“ für das Parlament als wirksames Instrument der demokratischen Kontrolle mittels Änderung von Art. 202 des EU-Vertrages festgeschrieben werden. Die Übernahme der aus der Wertpapierregulierung bekannten „Sunset clause“, die dem Parlament lediglich ein eingeschränktes Interventionsrecht zugesteht, ist unzureichend, um auch auf Stufe 2 jenes Gleichgewicht zwischen Parlament und Mitgliedstaaten herzustellen, wie es für das Mitentscheidungsverfahren kennzeichnend ist.