

Policy Brief

Jenseits von Wirecard

Europa braucht unabhängige Finanzaufsichtsbehörden, nicht nur in Deutschland

Sebastian Mack, Policy Fellow

26. April 2021

#Wirecard
#Unabhängigkeit
#Finanzaufsicht

Finanzaufsichtsbehörden in der EU sind nicht unabhängig genug von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme. Wie auch der Finanzskandal um Wirecard zeigt, birgt dies die Gefahr von Interessenskonflikten, die die Integrität des europäischen Finanzsystems untergraben und dem Ziel einer integrierten Banken- und Kapitalmarktunion schaden können. Deshalb empfiehlt dieses Policy Brief europaweite Vorgaben zur Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz nationaler Finanzaufsichtsbehörden. Zehn Jahre nach Gründung des Europäischen Finanzaufsichtssystems ist es an der Zeit, die Governance nationaler Aufsichtsbehörden europaweit zu regeln und so die Finanzaufsicht in der gesamten EU zu stärken.

Der Bilanzbetrug bei Wirecard ist der größte Finanzskandal der deutschen Nachkriegsgeschichte. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages legte nicht nur die kriminelle Energie der handelnden Personen und die Schwächen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft offen, sondern auch massive Versäumnisse der deutschen Finanzaufsicht. Die Aufsichtsbehörde hatte durchaus [Hinweise](#) auf Unregelmäßigkeiten und Betrug, ging ihnen aber nicht nach.

Noch ist der Parlamentarische Untersuchungsausschuss dabei, die genauen Hintergründe für die Untätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu klären. Doch schon lange ist klar, dass die mangelnde Unabhängigkeit der BaFin von Wirtschaft und Politik zu [Interessenkonflikten](#) führen kann. Mit dem Aufsichtsversagen bei Wirecard ist nun der Zeitpunkt gekommen, zumindest für die Zukunft die richtigen Schlüsse zu ziehen: Eine robuste Finanzaufsicht muss unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Einflüssen sein.

Die fehlende Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ist keine deutsche Besonderheit, sondern in vielen EU-Staaten ein Problem. Das untergräbt die Integrität des gesamten europäischen Finanzsystems und schadet dem Ziel einer integrierten Banken- und Kapitalmarktunion: Wenn sich nationale Behörden nicht auf eine unvoreingenommene Aufsicht im Nachbarland verlassen können, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit kaum möglich. Vor allem aber kann die Nachlässigkeit der Aufsicht in einem Mitgliedstaat – wie der BaFin im Fall Wirecard – beträchtliche Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben. Deshalb sollte die EU hier europaweit Abhilfe schaffen. Für einen funktionierenden Binnenmarkt braucht es nicht nur einheitliche

Regeln zur Aufsicht, sondern auch gemeinsame Vorgaben für die Organisation nationaler Aufsichtsbehörden. Zu groß sind die Verflechtungen im europäischen Finanzmarkt, als dass einzelne Mitgliedstaaten mit einer schwachen Aufsicht Einfallstor für Finanzkriminalität sein dürfen.

Dieses Policy Brief schlägt vor, europäische Vorgaben zur Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz nationaler Finanzaufsichtsbehörden zu erlassen. Insbesondere sollten alle Aufsichtsbehörden frei von wirtschaftlichen Interessen und politischen Überlegungen Entscheidungen treffen können, ihr Budget selbst verwalten sowie Besetzung und Abberufung der Behördenleitung objektiven Kriterien folgen. Im Gegenzug müssten Aufsichtsbehörden transparent über ihr Handeln berichten und regelmäßig Rechenschaft ablegen, idealerweise gegenüber dem Parlament.

1 Mangelnde Unabhängigkeit als Aufsichtsproblem in Deutschland und Europa

Die mangelnde Unabhängigkeit der deutschen Finanzaufsicht problematisierte der Internationale Währungsfonds (IWF) bereits 2016 in seiner [Bewertung](#) zur Stabilität des Finanzsystems in Deutschland: „[...] there is potential for indirect influence of government and industry in the execution of BaFin’s supervisory objectives through the budget approval process and the mandatory approval of BaFin’s internal organization and structure by the MoF [Ministry of Finance]”.

Von der Möglichkeit der Einflussnahme durch das BMF schlug die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA im November 2020 in ihrem [Bericht](#) dann die Brücke zum Aufsichtsversagen der BaFin im Fall Wirecard: “For BaFin [...] there is a heightened risk of influence by the Ministry of Finance (MoF) given the frequency and detail of reporting to the MoF in the Wirecard case, in some cases before actions were taken.”

In der Tat ist die BaFin in mehrfacher Hinsicht von der Regierung abhängig. Als Allfinanzaufsicht übt die BaFin in Deutschland die operative Aufsicht über Banken, Versicherungen, Wertpapiere, Geldwäsche und Verbraucherschutz aus. Das Bundesfinanzministerium (BMF) jedoch hat die Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin inne, überwacht also sowohl die Legalität als auch die Angemessenheit der Entscheidungen der BaFin. Das BMF verfügt dementsprechend über weitgehende Informationsrechte gegenüber der BaFin, die das Ministerium teilweise noch vor dem Treffen einer Entscheidung in Kenntnis setzt. Die Mitglieder des Direktoriums der BaFin werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt und können jederzeit und ohne die Angabe von Gründen wieder abberufen werden. Schließlich bestellt das BMF alle Mitglieder des 17-köpfigen Verwaltungsrats und entsendet aus seinen Reihen den Vorsitzenden, seinen Stellvertreter sowie ein weiteres Mitglied. Weitere drei Mitglieder kommen aus dem Bundesjustizministerium beziehungsweise dem Bundeswirtschaftsministerium. Die Finanzindustrie ist ebenfalls mit drei Sitzen im Verwaltungsrat vertreten. Der Verwaltungsrat überwacht das Direktorium der BaFin und entscheidet über das Budget, für das die beaufsichtigten Unternehmen aufkommen müssen.

Beweise, dass das BMF im Fall Wirecard aktiv in die Aufsichtsarbeit der BaFin eingegriffen hat, gibt es keine. Doch in einem hierarchischen System wie zwischen BMF und BaFin besteht die Gefahr, dass die Aufsichtsbehörde (industri-)politische Überlegungen der Regierung internalisiert und danach handelt. Ein aktiver Eingriff in die Aufsichtsarbeit ist dann gar nicht mehr notwendig. Deshalb steht der Verdacht im Raum, dass sich die BaFin vom öffentlichen Auftreten der [Bundesregierung](#) leiten ließ, die Wirecard als technologisches Aushängeschild und nationalen Champion feierte. Unter diesem Eindruck war die BaFin möglicherweise geneigt, kritische Nachfragen oder Sanktionen zu unterlassen, die sich hinterher als unbegründet oder falsch herausstellen könnten. Die Fachaufsicht durch das BMF machte es der BaFin-Spitze zudem leicht, sich hinter der politischen Verantwortung des Ministeriums zu verstecken.

Die Abhängigkeit einer Finanzaufsichtsbehörde von der Regierung birgt also das Potenzial für einen Interessenkonflikt, wenn industriepolitische Erwägungen mit einer strengen Anwendung der Regeln durch die Aufsicht kollidieren. Schon den Anschein eines solchen Konflikts gilt es in Zukunft zu vermeiden: Dies ist die Voraussetzung für eine rigorose und aktive Aufsichtskultur. Eine Lösung für dieses Problem liegt deshalb in einer Änderung der Governance-Struktur, die das Abhängigkeitsverhältnis beseitigt. Dies ist im Interesse aller Beteiligten.

Um die Unabhängigkeit der Finanzaufsicht ist es aber nicht nur in Deutschland schlecht bestellt. In der letzten Runde seiner periodischen Finanzsektor-Überprüfungen („[Financial Sector Assessment Program](#)“) kritisiert der IWF bei einer Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten die eingeschränkte Unabhängigkeit der nationalen Finanzaufsicht von Wirtschaft und Politik (detaillierte Übersicht im Anhang). Als Maßstab für seine Beurteilungen bezieht sich der IWF auf die einschlägigen internationalen – aber nicht bindenden – Standards für die Aufsicht von [Banken](#) („Basel Core Principles for Effective Banking Supervision“), [Versicherungen](#) („IAIS Insurance Core Principles“) und [Wertpapiere](#) („IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation“), die allesamt die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von wirtschaftlichen Interessen und politischer Einflussnahme verlangen.

Als Beispiel für eine schlagkräftige Wertpapieraufsicht kann dagegen die United States Securities and Exchange Commission (SEC) gelten. Hervorgehoben werden insbesondere ihre weitreichenden Kompetenzen, die bis zur Strafverfolgung von Insiderhandel oder Bilanzfälschungen reichen. Als Vorbild taugt die SEC aber nicht nur wegen ihrer schieren Kompetenzfülle, sondern vor allem aufgrund ihrer weitreichenden Unabhängigkeit von der amerikanischen Regierung. Zwar ernennt der amerikanische Präsident das fünfköpfige Führungsgremium der SEC mit Zustimmung des Senats, doch kann er die Mitglieder nur unter Angabe von Gründen abberufen und aus den Reihen seiner eigenen Partei maximal drei Personen nominieren. Rechenschaftspflichtig ist die SEC in ihrer Aufsichtsfunktion ausschließlich dem US-Kongress. Regulatorische Maßnahmen und Entscheidungen legt die SEC der Öffentlichkeit transparent dar. Doch auch die SEC ist nicht perfekt: Beeinträchtigt wird die Unabhängigkeit der SEC dadurch, dass sie nicht selbstständig über ihr Budget entscheiden kann. Der US-Kongress genehmigt den Haushalt der SEC und beeinflusst damit wesentlich die Prioritäten der amerikanischen Aufsichtsbehörde.

2 In der EU sind nur die europäischen Finanzaufsichtsbehörden zu Unabhängigkeit verpflichtet

Die mangelnde Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden in der EU hat einen einfachen Grund: Sie ist nicht verbindlich vorgeschrieben.

Als Lehre aus der folgenschweren Laxheit nationaler Finanzaufsichtsbehörden etablierten die EU-Mitgliedstaaten nach der Finanzkrise das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS). Seit 2011 koordinieren die europäischen Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Wertpapiere (ESMA) die Zusammenarbeit der nationalen Finanzaufsichten. Die ESMA beaufsichtigt zudem direkt Kreditratingagenturen, Transaktionsregister und ab 2022 auch zentrale Gegenparteien aus Drittländern. Innerhalb der Bankenunion ging man noch einen gewichtigen Schritt weiter: Seit 2014 überwacht die Europäische Zentralbank (EZB) die größten Banken in den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Europäische Abwicklungsbehörde (SRB) kümmert sich um deren Sanierung und Abwicklung.

Die Unabhängigkeit der EZB ergibt sich direkt aus Artikel 130 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Um keine Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass diese Bestimmungen auch für die Bankenaufsicht innerhalb der EZB gelten, verpflichtet auch die Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-VO) die EZB zu unabhängigem Handeln und verbietet den Bediensteten das Entgegennehmen von Weisungen anderer europäischer Institutionen, mitgliedstaatlicher Regierungen und sonstiger öffentlicher oder privater Stellen (Artikel 19 SSM-VO). Vergleichbare Anforderungen an die Unabhängigkeit finden sich in den Gründungsakten von SRB (Artikel 47 SRM-VO) sowie EBA, ESMA und EIOPA (Artikel 42 der jeweiligen VO).

Der geistige Vater des ESFS, Jacques de Larosière, hatte in seinem [Bericht](#) von 2009 die Unabhängigkeit der Finanzaufsicht von möglichen politischen und wirtschaftlichen Einflüssen gefordert und zwar nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene: „The ESFS must be independent from possible political and industry influences, at both EU and national level. This means that supervisors should have clear mandates and tasks as well as sufficient resources and powers.“ Als Kompensation für behördliche Unabhängigkeit empfahl de Larosière eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der Finanzaufsicht, um demokratische Kontrolle und Legitimität zu garantieren: „In order to strengthen legitimacy and as a counterpart for independence, proper accountability to the political authorities at the EU and national levels should be ensured. In short, supervisory work must be independent from the political authorities, but fully accountable to them.“

Doch für die Governance nationaler Finanzaufsichtsbehörden wurden bei der Gründung des Europäischen Finanzaufsichtssystems überhaupt keine gesetzlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit erlassen – obwohl die Direktaufsicht über das Gros der Banken in der EU in nationaler Hand verblieben ist, genauso wie die Aufsicht über sonstige Finanzmarktteilnehmer. Entgegen den Empfehlungen de Larosières beschränkt sich die europäische Harmonisierung der Governance-Regelungen für nationale Finanzaufsichtsbehörden bis heute auf Befugnisse zur Überwachung, Untersuchung, Sanktionierung und zum Informationsaustausch. Zwar hat die ESMA in ihren Leitlinien zur Überwachung von Finanzinformationen („GLEFI“) auch Vorgaben für die Unabhängigkeit der mit der Bilanzkontrolle betrauten nationalen Behörden verabschiedet. Doch als Leitlinien entfalten die Vorgaben der ESMA keine Bindungswirkung, ihre Missachtung bleibt folgenlos.

Die europäische Finanzmarktgesetzgebung zur Wertpapieraufsicht (Transparenzrichtlinie), Bankenaufsicht (Eigenkapitalrichtlinie), Geldwäscherichtlinie (Anti-Geldwäscherichtlinie) und Versicherungsaufsicht (Solvabilitätsrichtlinie) lassen Vorgaben an die Governance von Aufsichtsbehörden entweder ganz vermissen oder enthalten nur vage Anforderungen zur Unabhängigkeit (siehe Box).

Box: Bisherige Regelungen zur Unabhängigkeit nationaler Finanzaufsichtsbehörden

Die [Transparenzrichtlinie](#) mahnt lediglich in den Erwägungsgründen zu Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen: „(28) [...] Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte es sich dabei um eine Verwaltungsbehörde handeln, deren Unabhängigkeit von Wirtschaftsakteuren sichergestellt ist.“

Die [Eigenkapitalrichtlinie](#) verpflichtet in Artikel 4 die Mitgliedstaaten, die Unabhängigkeit der nationalen Bankaufsichtsbehörde zu gewährleisten, allerdings führt sie diese Anforderung nicht weiter aus: „4. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden über die zur Ausübung der in dieser Richtlinie und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 festgelegten Aufsichts-, Ermittlungs- und Sanktionierungsaufgaben erforderlichen Sachkenntnisse, Ressourcen, operativen Kapazitäten, Befugnisse und Unabhängigkeit verfügen.“

Die [Geldwäscherichtlinie](#) verlangt in Artikel 32 die operationelle Unabhängigkeit der Geldwäschemeldestelle: „3. Jede zentrale Meldestelle arbeitet unabhängig und ist eigenständig, was bedeutet, dass sie über die Befugnis und die Fähigkeit verfügt, ihre Aufgaben ungehindert wahrzunehmen, und in der Lage ist, unabhängige Entscheidungen zu treffen, ob bestimmte Informationen analysiert, angefordert und weitergegeben werden.“ Die für Geldwäscherichtlinie letztlich zuständigen nationalen Geldwäscherichtlinien jedoch sollen laut Artikel 48 lediglich von hoher Integrität sein: „2. [...] Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Personal dieser Behörden – auch in Fragen der Vertraulichkeit und des Datenschutzes – mit hohem professionellem Standard arbeitet, in Bezug auf seine Integrität hohen Maßstäben genügt und entsprechend qualifiziert ist.“

Die [Solvabilitätsrichtlinie](#) schließlich macht in Artikel 31 lediglich rudimentäre Vorgaben an die Governance nationaler Versicherungsaufsichtsbehörden: „3. Die Mitgliedstaaten sorgen bei der Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Leitungs- und Managementorgane ihrer Aufsichtsbehörden für transparente Verfahren.“

Die mangelnde Unabhängigkeit nationaler Aufsichtsbehörden beeinträchtigt nicht nur die Aufsichtsqualität in einem Mitgliedstaat, sondern das Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarkts. Wenn sich nationale Behörden nicht auf eine unvoreingenommene Aufsicht im Nachbarland verlassen können, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit kaum möglich. Vor allem aber kann die Nachlässigkeit der Aufsicht in einem Mitgliedstaat – wie der BaFin im Fall Wirecard – beträchtliche Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben. Das untergräbt die Integrität des gesamten europäischen Finanzsystems und schadet dem Ziel einer integrierten Banken- und Kapitalmarktunion.

3 Europäische Regeln zur Unabhängigkeit nationaler Finanzaufsichtsbehörden

Um Interessenskonflikte nationaler Behörden im Europäischen Finanzaufsichtssystem zu minimieren, sollte die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten einheitlich europäisch geregelt werden. Dies wäre durch Änderungen an den relevanten Finanzmarktgesetzen, allen voran Transparenzrichtlinie, Eigenkapitalrichtlinie, Solvabilitätsrichtlinie und Anti-Geldwäscherichtlinie, nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich.

Europäische Anforderungen an die Unabhängigkeit von nationalen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden sind kein Novum, wie die Vorschriften für nationale Behörden in den Bereichen [Elektrizität](#) (Artikel 57 der Richtlinie (EU) 2019/944), [elektronische Kommunikation](#) (Artikel 6-9 der Richtlinie (EU) 2018/1972) und [Datenschutz](#) (Artikel 52-54 der Verordnung (EU) 2016/679) zeigen. Sie führen vor, wie weitgehend und detailliert europäische Vorgaben für die strukturelle und operative Unabhängigkeit nationaler Behörden auch im Bereich der Finanzmarktaufsicht sein könnten. Damit die behördliche Unabhängigkeit nicht zulasten demokratischer Kontrolle und Legitimität geht, müssten im Gegenzug Rechenschaftspflicht und Transparenz der Finanzaufsicht massiv gestärkt werden.

Ausgehend von den internationalen Standards und orientiert an den bewährten Verfahren anderer Jurisdiktionen und Politikbereiche könnten die folgenden europäischen Anforderungen an nationale Finanzaufsichtsbehörden die Aufsicht unabhängiger und damit wirksamer machen:

Strukturelle Unabhängigkeit

Erstens sollte sichergestellt werden, dass Aufsichtsbehörden strukturell unabhängig von Regierungsstellen sind. Dazu sollten unter anderem die folgenden Regelungen getroffen werden:

- Die Aufsichtsbehörde ist rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen.
- Die Entscheidungen der Behörde werden von einem kollegialen Leitungsgremium und nicht von einer einzelnen Person getroffen. Die Mitglieder des Leitungsgremiums der Aufsichtsbehörde werden einmalig für eine Amtszeit von fünf bis sieben Jahren in einem Verfahren ernannt, das Qualifikation und Unabhängigkeit der Mitglieder anhand objektiver, transparenter und veröffentlichter Kriterien sicherstellt.
- Die Mitglieder des Leitungsgremiums der Aufsichtsbehörde können nur entlassen werden, wenn sie die im nationalen Recht vor ihrer Ernennung festgelegten Voraussetzungen für die Ausübung ihres Amtes nicht mehr erfüllen. Der Grund/die Gründe für die Entlassung wird/werden öffentlich bekannt gegeben.
- Sofern innerhalb der Aufsichtsbehörde ein Aufsichtsgremium für die Überwachung des Leitungsgremiums zuständig ist, werden die Mitglieder des Aufsichtsgremiums ebenfalls auf der Grundlage objektiver, transparenter und veröffentlichter Kriterien im Rahmen eines unabhängigen und unparteiischen Verfahrens ernannt. Bei der Auswahl sollten relevantes Fachwissen aus Wissenschaft und Praxis sowie internationale Erfahrung maßgeblich sein.
- Weder das Leitungsgremium noch, sofern vorhanden, das Aufsichtsgremium der Aufsichtsbehörde dürfen mit Bediensteten von Regierungsstellen besetzt werden.
- Leitungsgremium und Bedienstete der Aufsichtsbehörde unterliegen Vorschriften über Interessenkonflikte und Vertraulichkeitspflichten, auch nach Beendigung ihres Mandats. Es gibt angemessene Sanktionen, wenn diese Vorschriften nicht befolgt werden.

Diese Vorkehrungen würden die Aufsichtsbehörde vor indirekter Einflussnahme abschirmen und verhindern, dass Beamte in ihrer Aufsichtspraxis politische Erwägungen internalisieren.

Operative Unabhängigkeit

Doch die Aufsichtsbehörde sollte nicht nur strukturell, sondern auch operativ unabhängig sein. Dafür müssten zumindest die folgenden Aspekte sichergestellt sein:

- Die Aufsichtsbehörde trifft unabhängig von allen Regierungsstellen und Marktinteressen selbständige Entscheidungen. Die Mitglieder des Leitungsgremiums der Aufsichtsbehörde, von ihr beauftragte Stellen und ihre Mitarbeiter handeln unabhängig von Marktinteressen und holen weder Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen ein noch nehmen sie selbige entgegen.
- Die Aufsichtsbehörde hat keinerlei Verpflichtung zur Auskunft gegenüber Regierungsstellen. Eine etwaige Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Behörden wie beispielsweise Staatsanwaltschaft und Geldwäsche-Meldestelle bleibt hiervon unberührt.
- Die Aufsichtsbehörde verfügt über alle personellen und finanziellen Ressourcen, um ihre Aufgaben und Befugnisse wirksam und effizient wahrzunehmen. Dazu erhebt sie Gebühren von den beaufsichtigten Unternehmen und führt ihren Haushalt eigenverantwortlich.

Diese Garantien würden insbesondere der direkten Einflussnahme einen Riegel vorschieben und es der Aufsicht erlauben, sich allein auf die Erfüllung ihres Mandats zu konzentrieren. Politische Unabhängigkeit ist dabei genauso wichtig wie Distanz zur Finanzindustrie.

Rechenschaftspflicht und Transparenz

Schließlich muss stärkere Unabhängigkeit in einer Demokratie immer mit mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht einhergehen. Dazu sollte zumindest gehören:

- Die Aufsichtsbehörde unterliegt einer Finanzkontrolle, die über die Angemessenheit der erhobenen Gebühren und die Verhältnismäßigkeit der getätigten Ausgaben wacht. Die Finanzkontrolle darf jedoch nicht Aufsichtspraxis oder Aufsichtsziele der Aufsichtsbehörde beeinträchtigen.
- Die Aufsichtsbehörde legt Rechenschaft ab über die von ihr erlassenen Entscheidungen, über ihre personellen und finanziellen Ressourcen und deren Aufteilung sowie über künftige Pläne.
- Die Aufsichtsbehörde veröffentlicht ihre Ziele und informiert die Öffentlichkeit mindestens einmal jährlich im Rahmen eines Berichts über ihre Aufsichtstätigkeit, ihre Aufsichtspraxis und die Erreichung ihrer Ziele. Sie berichtet nicht über einzelne Verfahren, es sei denn, dafür besteht ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis.

Durch diese Schutzmaßnahmen würde sichergestellt, dass die Aufsicht trotz Unabhängigkeit ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommt und insbesondere die Leitungsebene ihre Macht nicht zum eigenen Vorteil ausnutzt.

Idealerweise würden den Parlamenten in den Mitgliedstaaten die zentralen Aufgaben zukommen, über Besetzung und Abberufung des Leitungsgremiums der jeweiligen Aufsichtsbehörde zu entscheiden sowie ihr Budget und ihr Aufsichtshandeln zu kontrollieren. Denn eine parlamentarische Kontrolle ist die demokratischste und objektivste Form der Aufsicht. Wegen des Grundsatzes der nationalen Verfassungsidentität lassen sich parlamentarische Kontrollfunktionen gegenüber Exekutivorganen europarechtlich nur schwerlich festschreiben. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten selbst ihre Finanzaufsichtsbehörden zur Rechenschaft gegenüber den nationalen Parlamenten verpflichten.

4 Ausblick

Zehn Jahre nach Gründung des Europäischen Finanzaufsichtssystems ist es an der Zeit, dass die EU den Empfehlungen des de Larosière-Berichts nachkommt und mit verbindlichen Vorgaben zur Governance die Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Transparenz nationaler Finanzaufsichtsbehörden gesetzlich fest schreibt. Dies würde nicht nur die Aufsicht in den einzelnen Mitgliedstaaten stärken, sondern das gesamte System der europäischen Finanzaufsicht.

Die Europäische Kommission sollte bald einen Legislativvorschlag machen, um die hier beschriebenen Vorgaben zur Unabhängigkeit nationaler Aufsichtsbehörden in das EU-Finanzmarktrecht aufzunehmen. Die Bundesregierung sollte diesen Vorschlag aktiv einfordern und unterstützen – gerade vor dem Hintergrund des Falles Wirecard.

Anhang

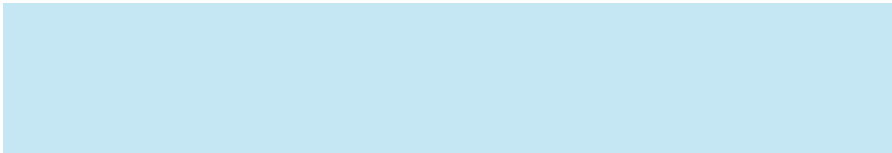
Beurteilung der Unabhängigkeit der nationalen Finanzaufsicht im Rahmen des Financial Stability Assessment Program (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IMF) 2010-2020

	IMF Assessment on Independence of financial oversight	Report date
Belgium	The NBB [National Bank of Belgium] has the required operational and financial independence to carry out its supervisory tasks without political interference. It has transparent processes and a sound governance structure. The NBB is an autonomous public authority; Article 22 of the NBB Organic Law states that the Minister of Finance does not have the right to supervise the NBB transactions nor to oppose the implementation of any measure which is contrary to the law, the Statutes or the interests of the State. Oversight is provided by the Chamber of Representatives and the Governor sends an annual report to that body.	2018
Bulgaria	The 2015 BCP [Basel Core Principles] Assessment report identified weaknesses in a number of areas. Progress in responding to the recommendation of the 2015 BCP Assessment is underway. However, there is still room for further enhancing the governance model, risk assessment practices, and the response to the risk accumulation, notably regarding local risks. Assessing the needs and allocating reasonable incremental resources to the BSD [Banking Supervision Department] is crucial, including providing tools to support and manage the risk assessment process.	2017
Czechia	The Basel Core Principles (BCP) assessors did not find any interference from external parties into the Czech National Bank's conduct of supervision. The assessors found, however, a shortage of staff resources for regulation and supervision, which made supervision less effective in several areas, such as identifying and addressing bank problems at an early stage.	2012
Denmark	The operational independence of the Danish Financial Supervisory Authority (DFSA) remains an issue. The respects in which the DFSA's operational independence is undermined fall into two broad categories: governance and resource. While practical constraints exist, improvements can be made in both areas. Resources continue to constrain the DFSA inappropriately. Despite welcome increments to AML and insurance staffing, risks to the financial system are outpacing staffing. The funding structure does not isolate the DFSA from the potential influence of either the government—a ministry representative sits on the Board with observer status—or of the industry. The DFSA must not be required to operate on a “least cost” basis as this undermines the quality and needed further development of policy and processes, as well as the scope and execution of its tasks, notwithstanding a cadre of dedicated staff.	2020
Germany	There is potential for indirect influence of government and industry in the execution of BaFin's supervisory objectives through the budget approval process and the mandatory approval of BaFin's internal organization and structure by the MoF [Ministry of Finance]	2016
Ireland	The legal framework for Central Bank's governance arrangements may potentially introduce political considerations that could have implications for Central Bank's independence. The Minister appoints all the non-executive Commissioners and sets the remuneration and allowances of Commissioners. The Minister [of Finance] may remove [Central Bank] Commission members for specified reasons which are broad in nature and interpretation. The Secretary General of the Department of Finance sits on the Central Bank Commission in an ex-officio capacity.	2016

Spain	<p>Securities: The CNMV [National Securities Market Commission] does not have autonomy to hire extra-staff, if needed. Moreover, the CNMV cannot independently decide on the salary policy of its staff and, consequently, cannot retain highly professional and experienced people that leave the CNMV. In addition, the CNMV is not able to hire experts from the market with experience in certain areas that would be useful for the CNMV to adequately perform its duties.</p> <p>Banks: Legislation has not been amended to give BdE [Bank of Spain] operational independence in its supervisory function in line with its independence as a central bank, as recommended by the 2012 FSAP. Even if, in practice, BdE appears to have operational independence in carrying out its supervisory function, the case for formally reinforcing the BdE's independence as a supervisor remains valid. This could be achieved by preventing the representatives of the government from participating in the decisions on supervisory issues, including the nomination of senior supervisory staff and the allocation of supervisory budget. The MdE [Ministry of Economy] is the appeals body for submissions by aggrieved parties against BdE decisions, including sanctions. Such an appeals mechanism has the potential, at least in theory, for government interference. In many jurisdictions, the appeals mechanism involves an independent tribunal, independent of government or industry influence.</p>	2017
France	<p>The Ministry of Finance (MoF) sits on the Boards of the AMF [French Financial Markets Authority] and ACPR [French Prudential Supervision and Resolution Authority] and, of greater concern, also participates in the meetings of the Sanctions Committee of the ACPR. This gives rise to risks of (perceived) conflicts of interest and lack of independence. In addition, the Sanctions Committee of the AMF includes members who are active in the securities industry. Finally, both the AMF and the ACPR could benefit from greater autonomy in determining their own resources. The membership of the Resolution and Supervision colleges involves some overlaps and the representation, via senior authorities, of other public institutions—including the non-voting presence from the MoF. While such structure is geared to ensure coordination, it also implies that both functions are not operationally fully independent.</p>	2019
Italy	<p>Insurance: There remains a need to address the independence and resource adequacy of IVASS [insurance sector supervisor]. The staff strength of IVASS is capped by legislation. It is timely for IVASS to review and justify its staffing requirements and amend the legislation if necessary. IVASS should also review the powers that currently rest upon the Minister for Economic Development.</p> <p>Banks: Limiting the role of the Minister of Economy and Finance in resolution and liquidation to cases that have direct fiscal impact or may have adverse implications for financial stability at large would strengthen operational independence of the BdI (in its capacity of national resolution authority) and enhance alignment with international standards.</p> <p>Deposit guarantee schemes: The removal of 'active' bankers from their Boards would help strengthen operational independence.</p>	2020

Luxembourg	<p>While the mission encountered no evidence of political or industry interference, the operational independence and accountability of the CSSF [Commission de Surveillance du Secteur Financier] and CAA [Commissariat aux Assurances] should be enshrined in law (as recommended by international standards) in order to safeguard financial stability well into the future. The CSSF Board, which is chaired by the Director of the Treasury, has seven members: four are appointed by the Minister responsible for the CSSF, with three appointed on a proposal from the companies and persons subject to supervision. A Board so constituted could have implications for the operational independence of the CSSF given that it determines CSSF's annual budget and gives its opinion on the level of fees that regulated entities may be charged. Accordingly, it is recommended that the authorities consider a structure whereby the financial supervisor would no longer fall under the direct authority of the minister but would be answerable to Parliament which is the practice in many jurisdictions; have a board comprising independent directors and expand the powers of that independent board to be reasonable for all the functions of the CSSF; be in a position to determine its own budget and be responsible for its hire and dismissal of executive staff.</p>	2017
Malta	<p>Necessary preconditions for operational independence are not all met: a recent change in the MFSA's funding model introduces a degree of uncertainty by requiring the MFSA to negotiate for governmental and parliamentary approval of its budget on a yearly basis; the MFSA does not have full autonomy over the recruitment process, as the projected budget to be allocated for human resources has to be endorsed on a yearly basis by the Ministry of Finance (MFIN), and all the recruitments have to be approved on a case-by-case basis by the Office of the Parliamentary Secretary for Financial Services, Digital Economy, and Innovation (PSFSDEI); several areas of the proposed reorganization of the MFSA raise concern.</p>	2019
Netherlands	<p>The requirement for ministerial approval of the supervisory budgets of the DNB [De Nederlandsche Bank] and AFM [Authority for the Financial Markets], and the proposed legislation on a salary cap could limit the supervisors' ability to attract and retain essential staff and deliver their responsibilities effectively. The limited ability of the supervisor to introduce technical regulations has the potential to reduce supervisory effectiveness as does the authority of the MoF to set aside rules enacted by the supervisors (even if not formally used) and the inability of the supervisors to use external experts to better equip them to address increasing complexity. Lastly, the authority specified in legislation for the removal of members of the executive or supervisory boards of the supervisors is open to wide interpretation.</p>	2017
Austria	<p>Assessors made a number of findings where the operational independence of the FMA [Financial Market Authority] might be endangered, including the presence of industry representatives on the Supervisory Board, the BMF's [Federal Ministry of Finance] role in approving FMA regulations, and the BMF's right to gather information from the FMA.</p>	2020
Poland	<p>Important shortcomings were identified in prudential oversight reflecting budgetary constraints and a governance framework that compromises operational independence. The consequences of under-resourcing the Polish Financial Supervision Authority (PFSA) are likely to become apparent with the inevitable turn in the financial cycle as well as resource pressures from dealing with some troubled institutions. While there was not observable improper influence on the PFSA arising from greater state control, shortcomings in its budget and governance structure raised questions about whether it had the necessary degree of independence. A new law that will be in force in early 2019, while making it more likely that additional financial resources will be available, makes governance changes that will further weaken the PFSA's independence; consequently, reform is still incomplete relative to the need for independent supervision and regulation functions.</p>	2019

Romania	<p>The NBR [National Bank of Romania] is independent and accountable to Parliament. The NBR publishes annual reports and other information to promote transparency. The CNVM [National Securities Commission] acts with a reasonable degree of independence but needs to continue to resist diminution of budgetary independence and should strengthen the independence of the appointment of Board members. The CNVM acts in an independent fashion but the practice of allocating nominating rights for Board appointments to political parties risks compromising that independence and undermines the advantages of appointment by the Parliament.</p>	2010
Slovenia	<p>Securities: The Market in Financial Instruments Act matches the recognized global standard for political independence of a securities market regulator (as endorsed by IOSCO), but the Public Agencies Act detracts from that standard in a number of its provisions. Examples include Article 48, Minister's right exercise supervision over the agency's affairs; Articles 15 (limiting the protection from legal liability); Articles 23 and 24 (premature dismissal of the Director and Council) Article 36 (limitations to the Agency's action program).</p> <p>Banks: BOS [Bank of Slovenia] has a great deal of de jure and de facto independence and accountability mechanisms are in place. No other government agency appears to influence its decisions. However, the State's policies or priorities may act as an impediment to the fully effective supervision of the Government controlled banks. One such issue in this regard is the adequate capitalization of these institutions.</p>	2012
Finland	<p>From the perspective of the best international practices, related to operational independence of supervisors, the composition of the Board, with officials from Ministry of Finance and Ministry of Social Affairs serving as board members, creates the appearance of a lack of independence. While the mission is unaware of any inappropriate interference by the Board in the decision made by the FSA [Financial Supervisory Authority], appointing Board members in the future from outside of government would reduce the risks of such potential conflicts. While FIN-FSA, and the BOF [Bank of Finland], which approves the budget of FIN-FSA, are independent agencies, their budgets are still expected to reflect government policy. As a result of the Finnish government's expectation of increasing efficiency within the public sector, FIN-FSA has had a long-standing policy of budget tightening. The fact that most of FIN-FSA's budget is paid for by the regulated industry rather than the taxpayer does not seem to have factored into the budget decisions.</p>	2016
Sweden	<p>Despite the improvements in operational independence, including an indicative multiyear budget commitment, FI's actual resource envelope is still determined by the government on an annual basis. A major challenge is that FI continues to be under-resourced relative to the size and complexity of the supervised system. Bank supervision has less than 100 staff to supervise 124 institutions, including one G-SIB. The result is limited analytical capability, too few examinations, and over-reliance on a small number of key people.</p>	2016



Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Managing Director: Prof. Mark Hallerberg, PHD, Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation