

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 2. März 2018

zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken

(CON/2018/12)

(2018/C 120/03)

EINLEITUNG UND RECHTSGRUNDLAGE

Am 27. November 2017 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽¹⁾ (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da der Verordnungsvorschlag Bestimmungen enthält, die den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in Bezug auf die reibungslose Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags und die besonderen Aufgaben, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags in Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen wurden, sowie die Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board — ESRB) berühren. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

Der Verordnungsvorschlag ist Teil eines umfassenden Reformpakets mit Vorschlägen zur Stärkung des aus den drei Europäischen Aufsichtsbehörden (European supervisory authorities — ESA) und dem ESRB bestehenden Europäischen Finanzaufsichtssystems (European System of Financial Supervision — ESFS). Die EZB ist der Ansicht, dass der ESRB seit Beginn an eine zentrale und erfolgreiche Rolle bei der Abwendung und Eindämmung von möglichen, innerhalb des Finanzsystems erwachsenden Systemrisiken für die Finanzstabilität in der Union gespielt hat ⁽²⁾.

Dementsprechend unterstützt die EZB die begrenzte Anzahl an zielgerichteten Änderungsvorschlägen der Europäischen Kommission am Steuer- und Handlungsrahmen des ESRB, die auf eine Stärkung der Effizienz und Effektivität des ESRB ausgerichtet sind und es dem ESRB ermöglichen sollen, seinem Auftrag noch besser gerecht zu werden. Die EZB erachtet die Vorschläge zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾ für erforderlich, um insbesondere die Einrichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ⁽⁴⁾ (Single Supervisory Mechanism — SSM) gebührend zu berücksichtigen, aber auch um zu gewährleisten, dass der ESRB die Aufsicht über das gesamte Finanzsystem auf Makroebene führen kann, da insbesondere mit der Schaffung der Kapitalmarktunion die Bedeutung marktbasierter Finanzierungen zunimmt. Die EZB und der ESRB sind der Auffassung, dass die EZB gut aufgestellt ist, um auch weiterhin den ESRB analytisch, statistisch und administrativ im Rahmen der bestehenden

⁽¹⁾ COM(2017) 538 final.

⁽²⁾ Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 4. Februar 2015 zur Überprüfung der Aufgaben und der Organisation des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (CON/2015/4) (ABl. C 192 vom 10.6.2015, S. 1). Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1).

⁽⁴⁾ Siehe EZB-Beitrag zur Konsultation der Europäischen Kommission zur Überarbeitung des makroprudenziellen Rahmens der EU („ECB contribution to the European Commission’s consultation on the review of the EU macroprudential policy framework“) vom Dezember 2016 (nachfolgend der „EZB-Beitrag“), abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu. Siehe auch Seite 4 der Antwort des ESRB auf das Konsultationsdokument der Europäischen Kommission „Überarbeitung des makroprudenziellen Rahmens der EU“ („ESRB response to the European Commission’s Consultation Document on the Review of the EU Macro-prudential Policy Framework“) vom 24. Oktober 2016 (nachfolgend die „Antwort des ESRB“), abrufbar auf der Website des ESRB unter www.esrb.europa.eu.

Regelungen⁽¹⁾ zu unterstützen. Ferner wird die EZB den ESRB auch weiterhin zur Vermeidung von Doppelarbeit unterstützen. Dabei kommt die Risikobewertungs- und Analysefunktion der EZB des Bankensektors der am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten vorteilhaft zum Tragen.

Darüber hinaus weist die EZB daraufhin, dass gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 der ESRB den ESA die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen muss; die Verordnung regelt jedoch nicht den Informationsaustausch zwischen dem ESRB und den nach seiner Errichtung im Jahr 2010 errichteten makroprudenziellen Behörden in den Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund würde die EZB einen Gesetzgebungsvorschlag zur Überarbeitung des derzeitigen in der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 vorgesehenen Systems zum Informationsaustausch begrüßen. Eine Überarbeitung des derzeitigen Systems zum Informationsaustausch sollte dem ESRB ermöglichen, nationalen makroprudenziellen Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach nationalem Recht relevante aufsichtliche Daten zur Verfügung zu stellen, sofern die Vereinbarkeit mit dem einschlägigen Unionsrecht ausreichend sichergestellt wird. Des Weiteren könnte eine entsprechende Klarstellung gerechtfertigt sein, damit den ESRB-Mitgliedern des EZB und der Aufsichtsbehörden die Nutzung der vom ESRB zur Verfügung gestellten Informationen für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben ermöglicht wird.

ANMERKUNGEN ZU SPEZIFISCHEN PUNKTEN

1. Der Vorsitzende des ESRB

Der Verordnungsvorschlag sieht für den Vorsitz des ESRB den Präsidenten der EZB vor. Damit wird eine dauerhafte Verbindung zwischen der Präsidentschaft der EZB und dem Vorsitz des ESRB geschaffen⁽²⁾. Obwohl der ESRB eigenständig bleibt, hat er stark von der Sichtbarkeit, der Unabhängigkeit und dem Ansehen der EZB profitiert⁽³⁾. Wie vorstehend festgestellt⁽⁴⁾ kommt Zentralbanken angesichts ihrer Verantwortung, einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten, und des bei ihnen vorhandenen analytischen Fachwissens in den Bereichen Realwirtschaft, Finanzmärkte und Finanzmarktinfrastrukturen, eine wichtige Rolle auf makropolitisch Ebene zu. In diesem Zusammenhang leistet die EZB dem ESRB analytische, statistische, administrative und logistische Unterstützung. Eine enge Zusammenarbeit auf technischer Ebene zwischen EZB und ESRB ist durch das wechselseitige Vertretensein sowohl im Beratenden Fachausschuss des ESRB als auch im Ausschuss für Finanzstabilität der EZB sichergestellt. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht die Übertragung des Vorsitzes des ESRB an den Präsidenten der EZB gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die wichtige Rolle der Zentralbanken für die Arbeitsweise des ESRB⁽⁵⁾. Die EZB unterstützt daher den Vorschlag der Kommission, den Vorsitz des ESRB mit der Präsidentschaft der EZB zu verbinden.

2. Organisation des ESRB

2.1. Verfahren zur Benennung des Leiters des ESRB-Sekretariats

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass bei der Konsultation zur Benennung des Leiters des ESRB-Sekretariats der Verwaltungsrat im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens die Eignung der Kandidaten für die Stelle des Leiters des ESRB-Sekretariats bewertet und das Europäische Parlament und den Rat über das Konsultationsverfahren unterrichtet⁽⁶⁾. Die EZB befürwortet generell die Schärfung des Profils des Leiters des ESRB-Sekretariats und möchte hiermit einige spezifische Anmerkungen zur Rolle der EZB bei der Unterstützung des ESRB-Sekretariats und bei der Benennung des Leiters des ESRB-Sekretariats machen. Die EZB stellt das ESRB-Sekretariat und sollte dafür ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen⁽⁷⁾. Der Leiter des ESRB-Sekretariats wird in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat des ESRB von der EZB bestellt⁽⁸⁾. Vor diesem Hintergrund ist die EZB der Auffassung, dass dieses Verfahren, im Rahmen dessen der Verwaltungsrat des ESRB mit der Aufgabe betraut ist, bei der Konsultation zur Benennung des Leiters des ESRB-Sekretariats die Eignung der Kandidaten zu bewerten, unbeschadet der letztendlichen Zuständigkeit der EZB für die Benennung des Leiters des ESRB-Sekretariats sein sollte, gleichzeitig aber auch das Konsultationsverfahren des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1096/2010⁽⁹⁾ vollständige Beachtung finden sollte.

2.2. Aufgaben des Leiters des ESRB-Sekretariats

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass der Vorsitzende des ESRB und des Lenkungsausschusses den Leiter des ESRB-Sekretariats mit spezifischen Aufgaben betrauen können. Diese beinhalten unter anderem die laufende Verwaltung des ESRB-Sekretariats, die Koordinierung und Vorbereitung der Arbeit und der Beschlussfassung des Verwaltungsrats und die Erarbeitung des Vorschlags für das Jahresprogramm des ESRB und für dessen Umsetzung⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Siehe Seiten 9 und 10 des EZB-Beitrags und Seite 3 der Antwort des ESRB.

⁽²⁾ Siehe Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags.

⁽³⁾ Siehe Seite 3 der Antwort des ESRB.

⁽⁴⁾ Siehe Seite 9 des EZB-Beitrags.

⁽⁵⁾ Siehe Nummer 1.2 der Stellungnahme CON/2015/4.

⁽⁶⁾ Siehe Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags.

⁽⁷⁾ Siehe Erwägungsgrund 8 und Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (Abl. L 331 vom 15.12.2010, S. 162).

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1096/2010.

⁽⁹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (Abl. L 331 vom 15.12.2010, S. 162).

⁽¹⁰⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags.

Die EZB begrüßt, dass die vom Leiter des ESRB-Sekretariats möglichen auszuübenden Aufgaben klargestellt wurden. Aus praktischer Sicht nimmt der Leiter des ESRB-Sekretariats bereits die Mehrheit der aufgeführten Aufgaben des Verordnungsvorschlags wahr. Hinsichtlich der Erarbeitung des Vorschlags für das Jahresprogramm des ESRB ist die EZB der Auffassung, dass der ESRB flexibel bleiben sollte, wie er möglichen Anfälligkeiten des Finanzsystems begegnet, die vorübergehend und abhängig von den besonderen Umständen der Situation eine außerplanmäßige Abweichung vom Jahresprogramm erfordern könnten.

2.3. Vertretung des ESRB nach außen durch den Leiter des ESRB-Sekretariats

Der Verordnungsvorschlag sieht die Möglichkeit für den Vorsitzenden des ESRB vor, seine oder ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der externen Vertretung des ESRB dem Leiter des ESRB-Sekretariats zu übertragen⁽¹⁾. Die EZB befürwortet generell das Ziel der Kommission, das Profil des Leiters des ESRB-Sekretariats durch die ermöglichte Übertragung von bestimmten Aufgaben zu schärfen. Die EZB ist jedoch der Auffassung, dass im Verordnungsvorschlag klargestellt werden sollte, ob der Leiter des ESRB-Sekretariats den ESRB auch in Bezug auf die in Artikel 19 Absätze 1, 4 und 5 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 niedergelegten Aufgaben zu Rechenschafts- und Berichtspflichten⁽²⁾ vertreten sollte. Die Rechenschaft des ESRB zu gewährleisten ist bedeutend, daher ist die EZB der Auffassung, dass der Vorsitzende des ESRB den ESRB auch weiterhin nach außen in dem im Artikel 19 Absätzen 1, 4 und 5 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 festgelegten Aufgabenbereich vertreten sollte und die externe Vertretung nur dem stellvertretenden Vorsitzenden des ESRB übertragen werden sollte.

2.4. Änderungen im Zusammenhang mit der Einrichtung des SSM

Zur Berücksichtigung der Schaffung der Bankenunion im Allgemeinen und der Einrichtung des SSM im Besonderen wird im Verordnungsvorschlag der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB bei den stimmberechtigten Mitgliedern im Verwaltungsrat⁽³⁾ und bei den Mitgliedern im Lenkungsausschuss⁽⁴⁾ aufgenommen sowie sein bzw. ihr Vertreter bei den Mitgliedern im Beratenden Fachausschuss⁽⁵⁾. Die Schaffung der Bankenunion und die damit einhergehenden Änderungen am institutionellen Rahmen für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten im Zuge der Einrichtung des SSM sind für die Aufgaben und Funktionen des ESRB von Bedeutung. Die EZB begrüßt daher die Änderungsvorschläge der Kommission, die sich im Allgemeinen mit den vorherigen Empfehlungen der EZB zur verbesserten Steuerung des ESRB decken⁽⁶⁾. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Verordnungsvorschlag der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums Stimmrechte im Verwaltungsrat des ESRB verleiht und sicherstellt, dass die Vorsitzende des Aufsichtsgremiums im Lenkungsausschuss des ESRB vertreten ist. Was diese spezifischen Aspekte angeht, könnte insbesondere der Abwägung der europäischen Dimension des SSM mit der Notwendigkeit, ein angemessenes institutionelles Gleichgewicht zwischen den stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Vertretern der Bankenaufsicht jener an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten und der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten sicherzustellen, Rechnung getragen werden.

2.5. Einbeziehung von Behörden aus Drittländern in den Verwaltungsrat des ESRB

Die Kommission schlägt vor, die Bestimmung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010, durch welche die Einbeziehung von hochrangigen Vertretern der einschlägigen Behörden aus Drittländern, insbesondere Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums, in die Arbeit des ESRB ermöglicht wird, zu streichen. Die Einbeziehung ist streng auf Fragen begrenzt, die für diese Länder von besonderer Bedeutung sind⁽⁷⁾. Diese Bestimmung dient dem Verwaltungsrat des ESRB als Rechtsgrundlage für die Einladung hochrangiger Vertreter von einschlägigen Behörden aus Drittländern und der ESRB kann Regelungen insbesondere hinsichtlich Art, Umfang und verfahrenstechnischen Aspekten der Beteiligung dieser Drittländer an der Arbeit des ESRB treffen⁽⁸⁾. Die EZB schlägt vor, die Bestimmung beizubehalten, damit für den ESRB die nötige Flexibilität erhalten bleibt, gegebenenfalls auch weiterhin diese hochrangigen Vertreter von einschlägigen Behörden aus Drittländern in die Arbeit des ESRB einbeziehen zu können.

3. Warnungen und Empfehlungen des ESRB

3.1. Die EZB als Adressatin von Warnungen und Empfehlungen des ESRB

Eine Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 im Verordnungsvorschlag sieht unter anderem vor, dass auch die EZB als die in den am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständige oder benannte Behörde, Adressatin von Warnungen oder Empfehlungen des ESRB für Aufgaben sein kann, die ihr gemäß Artikel 4 Absatz 1, Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 übertragen wurden. Die EZB begrüßt diese Klarstellung in der Aufzählung der potenziellen Adressaten von Warnungen und Empfehlungen des ESRB. Hiermit werden die Schaffung der Bankenunion und die damit verbundenen Änderungen im institutionellen Gefüge des makroprudenziellen Regulierungsrahmens entsprechend gewürdigt⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags.

⁽²⁾ Siehe beispielsweise Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010.

⁽³⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Ziffer i des Verordnungsvorschlags.

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a Ziffer i des Verordnungsvorschlags.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a Ziffer ii des Verordnungsvorschlags.

⁽⁶⁾ Siehe Nummern 2.1, 2.2 und 5.1 der Stellungnahme CON/2015/4 sowie Seite 10 des EZB-Beitrags.

⁽⁷⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 9 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010.

⁽⁹⁾ Siehe Seite 2 des EZB-Beitrags.

3.2. Zuleitung der Warnungen und Empfehlungen des ESRB an das Europäische Parlament

Die EZB unterstützt generell den Vorschlag, Warnungen und Empfehlungen des ESRB dem Europäischen Parlament zuzuleiten⁽¹⁾. Die EZB möchte allerdings betonen, dass alle Einrichtungen strikter Vertraulichkeit und Geheimhaltung unterliegen, damit die potenziellen Risiken einer verfrühten oder unsachgemäßen Veröffentlichung marktbeeinflussender Informationen, die eine Gefährdung für die Finanzstabilität der Union bedeuten könnten, verringert werden. Jede Erweiterung des Empfängerkreises von Warnungen und Empfehlungen des ESRB muss diesen Risiken, die vor Bekanntmachung dieser Warnungen und Empfehlungen an eine breitere Öffentlichkeit bestehen, ausreichend Rechnung tragen.

4. Erhebung und Austausch von Informationen

4.1. Einbindung der ESA im Hinblick auf Ersuchen um aufgeschlüsselte Informationen von Zentralbanken des ESZB

Die EZB ist der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag von einer Klarstellung des Anwendungsbereichs des Artikels 15 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 profitieren würde. Derzeit ergibt sich aus der Formulierung dieser Bestimmung nicht eindeutig, ob die ESA auch konsultiert werden müssen, wenn der ESRB die Zentralbanken des ESZB um aufgeschlüsselte Informationen ersucht. Die EZB sieht keinen Grund, warum die ESA an der Bewertung, ob das Ersuchen des ESRB um nicht-aufsichtliche Informationen gerechtfertigt und angemessen ist, beteiligt sein sollten. Daher schlägt sie vor, klarzustellen, dass die ESA nur konsultiert werden müssen, wenn ESRB-Ersuchen sich auf aufgeschlüsselte aufsichtliche Informationen beziehen.

Sofern die EZB Änderungen des Verordnungsvorschlags empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem separaten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht auf Englisch auf der Website der EZB zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 2. März 2018.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags.