



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Oktober 2017
(OR. en)

13274/17

EF 233
ECOFIN 829

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Oktober 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 591 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 591 final.

Anl.: COM(2017) 591 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.10.2017
COM(2017) 591 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus gemäß der Verordnung (EU)
Nr. 1024/2013**

{SWD(2017) 336 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013

I. Einleitung

Wie Präsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vom 13. September 2017¹ betonte, muss die Bankenunion vollendet werden, wenn sie als Bestandteil einer starken Wirtschafts- und Währungsunion ihr volles Potenzial entfalten soll. Zusammen mit der Kapitalmarktunion wird eine abgeschlossene Bankenunion zu einem stabilen und integrierten Finanzsystem in der EU beitragen. Durch Vollendung der Bankenunion steigt die Widerstandsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion gegenüber negativen Schocks, da die grenzübergreifende private Risikoteilung wesentlich erleichtert wird und die Notwendigkeit für öffentliche Risikoteilung gleichzeitig abnimmt.

Die Finanz- und die Schuldenkrise der vergangenen zehn Jahre in der EU haben gezeigt, dass der unvollständige wirtschaftliche und finanzielle Rahmen der EU nicht ausgereicht hat, um in den Jahren des Aufschwungs nicht tragfähige politische Maßnahmen zu verhindern oder während der sich anschließenden makroökonomischen Korrekturphase negative Schocks wirksam abzufedern. Insbesondere sind durch die Krisenjahre unerwünschte Verbindungen zwischen nationalen Bankensektoren und Staaten deutlich geworden, die wie ein Teufelskreis wirken. Die Bankenunion wurde geschaffen, um diesen Kreis zu durchbrechen und zu verhindern, dass Haushaltsmittel der Staaten zur Rettung notleidender Banken eingesetzt werden.

Zu diesem Zweck sah der Fahrplan der Kommission ausgehend vom einheitlichen Regelwerk drei Säulen für die Bankenunion vor: einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken und ein gemeinsames Einlagensicherungssystem.

Den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. Oktober 2012 entsprechend wurde ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingerichtet, um eine Beaufsichtigung nach höchsten Standards sicherzustellen, die Unionspolitik zur Aufsicht über Kreditinstitute kohärent und wirksam umzusetzen und das einheitliche Regelwerk konsistent anzuwenden. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) wurde als System konzipiert, das sich aus den zuständigen nationalen Behörden (National Competent Authorities – NCAs) der teilnehmenden Mitgliedstaaten (d. h. der Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, und aller übrigen Mitgliedstaaten, die eine enge Zusammenarbeit mit dem SSM aufnehmen) und der Europäischen Zentralbank (EZB) zusammensetzt. Dazu wurden der EZB mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates (im Folgenden „SSM-Verordnung“) bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

In diesem Bericht werden Einrichtung und Arbeitsweise des SSM bewertet, um festzustellen, ob er seine Aufgabe als erste Säule der Bankenunion erfüllt. Die Bewertung ist Teil einer breiter angelegten Bewertung der in Bezug auf die Bankenunion erzielten Fortschritte im Einklang mit der Mitteilung der Kommission zur Vollendung der Bankenunion. Auch handelt es sich bei diesem Bericht um die erste Bestandsaufnahme („Überprüfung“) der Kommission betreffend die Anwendung der SSM-Verordnung nach Artikel 32 der genannten Verordnung.

Nach der SSM-Verordnung ist die Kommission verpflichtet, die Anwendung dieser Verordnung umfassend zu überprüfen und dabei insbesondere mögliche Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu berücksichtigen. In diesem Bericht werden kurz die zentralen Aspekte der SSM-Verordnung und ihrer Anwendung untersucht und die wichtigsten Ergebnisse beschrieben. In der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommission werden die betreffenden Themen eingehender behandelt. Da sich die Umsetzung des SSM noch in einem frühen Stadium befindet, konnten nicht alle Aspekte des Überprüfungsauftrags der Kommission nach Artikel 32 der SSM-Verordnung gleichermaßen detailliert bewertet werden. Wegen des Umfangs des in der SSM-Verordnung enthaltenen Überprüfungsauftrags konzentriert sich dieser Bericht auf den legislativen, institutionellen und verfahrensbezogenen Rahmen des SSM. Die Kommission begrüßt, dass zurzeit noch weitere Bewertungen vorgenommen werden, beispielsweise die Untersuchungen im Rahmen des Programms des Internationalen Währungsfonds zur Bewertung des Finanzsektors (FSAP), die Konvergenzprüfungen durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die verschiedenen Überprüfungen durch den Europäischen Rechnungshof, die diesen Bericht ergänzen und zu einer umfassenden Bewertung des SSM unter Einbeziehung unterschiedlicher Aspekte und Perspektiven beitragen werden.

Ausgehend von der Analyse von Unterlagen und von Befragungen maßgeblicher Interessenträger ist die Kommission insgesamt zu einer positiven Bewertung der Anwendung der SSM-Verordnung und der ersten Jahre der Ausübung der Aufsichtsfunktion der EZB gelangt. Die erste Säule der Bankenunion wurde inzwischen vollständig errichtet und erfüllt ihre Funktion insoweit, als sie mit eindeutigen Vorteilen hinsichtlich der Schaffung gleicher Voraussetzungen und der Vertrauensbildung durch die integrierte Beaufsichtigung von Kreditinstituten einhergeht.

In einigen Bereichen könnte das Funktionieren des Aufsichtsrahmens weiter verbessert werden. Zur Überwindung einiger der ermittelten Schwierigkeiten enthält der Bericht Auslegungen des Rechtsrahmens und Erläuterungen zu laufenden Diskussionen über Änderungen maßgeblicher EU-Rechtsvorschriften sowie Vorschläge dazu, wie die EZB dies in ihrer Tätigkeit berücksichtigen könnte. Zum jetzigen Zeitpunkt hält die Kommission Vorschläge für Änderungen der SSM-Verordnung nicht für erforderlich.

In diesem Bericht wird bestätigt, dass die erste Säule der Bankenunion (Bankenaufsicht) erfolgreich steht, uneingeschränkt funktionsfähig ist und einen klaren Mehrwert für Finanzstabilität und Marktintegration birgt. Diese Voraussetzung ist wichtig für das weitere Voranbringen und die Vollendung der Bankenunion bis 2019, wie in der zeitgleich mit diesem Bericht veröffentlichten Mitteilung der Kommission über die Vollendung der Bankenunion („Communication on the Banking Union“) dargelegt und im Bericht der fünf Präsidenten von 2015² und im Reflexionspapier der Kommission zur Vertiefung der

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf

Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (im Folgenden das „WWU-Reflexionspapier“) gefordert.

II. Bewertung der Anwendung der SSM-Verordnung

Die Überprüfung konzentriert sich auf die wichtigsten Aspekte des Funktionierens des SSM als einheitlicher Mechanismus für die Bankenaufsicht. Die Analyse behandelt fünf übergeordnete Bereiche, die die wichtigsten im Überprüfungsauftrag nach der SSM-Verordnung genannten Themen abdecken:

- die Governance des SSM,
- die wesentlichen Instrumente der EZB zur Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben,
- die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben durch die EZB,
- das Zusammenwirken mit maßgeblichen EU-Behörden und mit internationalen Behörden und
- die Kosteneffizienz des einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

Einige übergeordnete Bereiche berühren mehrere dieser fünf Themen und werden daher im gesamten Bericht immer wieder berücksichtigt, um einen Gesamtüberblick über das Funktionieren des SSM zu vermitteln. Dies gilt insbesondere für:

- die Praxistauglichkeit des SSM und die Wirksamkeit der in der SSM-Verordnung enthaltenen Garantien,
- das Gleichgewicht zwischen den Aufgaben und Zuständigkeiten, die den einzelnen Parteien innerhalb des SSM übertragen wurden,
- die Wirkung des SSM auf den Binnenmarkt und
- die Angemessenheit der Instrumente und Befugnisse der EZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Einige Aspekte des Auftrags der Kommission nach Artikel 32 der SSM-Verordnung konnten nicht näher bewertet werden, da gegenwärtig noch keine hinreichenden Informationen für fundierte Schlussfolgerungen verfügbar sind. Da beispielsweise mit Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets keine Vereinbarungen über eine engere Zusammenarbeit geschlossen wurden, kann die Wirkung dieser Artikel nicht bewertet werden. Auch im Hinblick auf die potenzielle Wirkung auf nationale Bankensysteme zeichnen sich vielleicht einige Trends ab; es wäre jedoch verfrüht, diese Trends einer möglichen Wirkung des SSM zuzuschreiben und andere mögliche Wirkungen auf die Strukturen der nationalen Bankensysteme zu konstatieren. Der Auftrag zur Bewertung der möglichen fiskalischen Wirkung von Aufsichtsbeschlüssen auf teilnehmenden Mitgliedstaaten und die Wirkung von Entwicklungen in Bezug auf Abwicklungsfinanzierungen wurden durch die anschließende Einrichtung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) erheblich beeinträchtigt und sollten daher bei einer Änderung des SRM in angemessener Weise berücksichtigt werden.

A. Die Governance des SSM

Um die übergeordneten Ziele der Gewährleistung der Sicherheit und der Solidität des EU-Bankensystems zu erreichen, sieht der SSM eine wirksame Governance und wirksame interne Verfahren mit angemessener Rechenschaftspflicht sowie mit Regelungen für ordnungsgemäße Verfahren und zur Gewährleistung der Unabhängigkeit vorbehaltlich einer klaren Trennung zwischen monetären und aufsichtlichen Funktionen und einer wirksamen

Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der EZB und den NCAs innerhalb des SSM vor. In diesem Abschnitt werden die Schlussfolgerungen der Kommission im Hinblick auf die Governance des SSM zusammengefasst.

Rechenschaftspflicht sowie Regelungen für ordnungsgemäße Verfahren und zur Gewährleistung der Unabhängigkeit

Die Kommission hat die Rechenschaftspflicht der EZB unter Berücksichtigung der politischen, justiziellen und verwaltungsbezogenen Dimensionen bewertet. In der Überprüfung wurden die Regelungen zur Rechenschaftspflicht der EZB aufgrund der analysierten Informationen insgesamt als wirksam beurteilt.

Insbesondere die verschiedenen Prozesse und Verfahren zur Gewährleistung der Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber politischen Gremien wie dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Euro-Gruppe und nationalen Parlamenten werden in der Praxis häufig genutzt.

Die EZB wird von Adressaten ihrer Aufsichtsbeschlüsse verhältnismäßig häufig vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zur Verantwortung gezogen. Dies zeigt, dass die Regelungen für die gerichtliche Rechenschaftspflicht in der Praxis auch in Anspruch genommen werden. Angesichts der für die EZB maßgeblichen Haftungsregelung und des Auftrags des EuGH zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von EZB-Beschlüssen bestehen bei der EZB umfangreichere Möglichkeiten für eine gerichtliche Prüfung als bei vielen NCAs.

Hinsichtlich der administrativen Rechenschaftspflicht ist festzustellen, dass die EZB umfangreichen ergänzenden Überprüfungen durch verschiedene Verwaltungsgremien in der EU unterzogen wird (Kommission, Europäischer Rechnungshof, Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und Europäischer Ombudsmann). Die EZB hat gezeigt, dass sie die auf diesen Überprüfungen beruhenden Empfehlungen ernst nimmt und ihre eigenen Regeln oder Verhaltensweisen häufig nach den Empfehlungen anpasst. Außerdem trägt die EZB aktiv zur Überwachung durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) in Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bei und spielt eine zentrale Rolle im FSAP der EU bzw. des Euro-Währungsgebiets. Gegenstand der Überprüfung war unter anderem die Wirksamkeit der externen Prüfung der EZB; dabei wurde berücksichtigt, dass der Umfang des dem Rechnungshof erteilten Auftrags zur Überprüfung der EZB im Zusammenhang mit den für die EZB in ihrer Aufsichtsfunktion maßgeblichen übergeordneten Regelungen zur Rechenschaftspflicht zu bewerten ist und dass die Zuständigkeiten der nationalen Rechnungsprüfungsorgane im Hinblick auf die NCAs sehr unterschiedlich geregelt sind. Dabei ist zu betonen, dass die EZB nach dem AEUV verpflichtet ist, dem Rechnungshof alle Unterlagen und Informationen vorzulegen, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgabe nach Maßgabe seines rechtlichen Auftrags benötigt. Es wäre zu begrüßen, wenn die EZB und die EBA eine interinstitutionelle Vereinbarung abschließen würden, in der der Informationsaustausch näher geregelt wird, sodass die EBA Zugang zu allen Informationen erhält, die sie zur Wahrnehmung ihres Prüfungsauftrags benötigt.

Die Konvergenzberichte der EBA scheinen ebenfalls ein wirksames Überprüfungsinstrument zu sein, das die Einhaltung des einheitlichen Regelwerks durch die EZB gewährleistet. Gewisse Anhaltspunkte lassen jedoch darauf schließen, dass die Zuständigkeiten der EBA bei Verstößen gegen geltendes Unionsrecht im Hinblick auf die EZB weniger wirksam sind, da das Beschlussverfahren der EBA eine doppelte Mehrheit der NCAs in teilnehmenden und in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten voraussetzt, auch wenn eine Mehrheit der NCAs aus

teilnehmenden Mitgliedstaaten den EZB-Beschluss bereits bei der Annahme durch das Aufsichtsgremium und den EZB-Rat unterstützt hat.

Darüber hinaus zeigt die Überprüfung, dass angemessene Regelungen zur Gewährleistung der erforderlichen Unabhängigkeit getroffen wurden. Anzeichen für eine mangelnde Wirksamkeit der Regelungen wurden nicht gefunden.

Die EZB hat Mechanismen für Konsultationen, ordnungsgemäße Verfahren und interne Beschwerden auf der Grundlage detaillierter Rahmenvorschriften eingerichtet. Es wird begrüßt, dass die EZB eine Konsultationskultur über ihre förmlichen Verpflichtungen hinaus entwickelt hat, und die EZB wird angehalten, Konsultationen durchzuführen, wann immer dies zur weiteren Harmonisierung von Vorschriften und Verfahren beitragen könnte. Regeln für ordnungsgemäße Verfahren scheinen durch einen soliden Rahmen unterstützt zu werden. Wichtig ist, dass die EZB ein angemessenes Gleichgewicht bei der Festsetzung von Fristen und bei der Bewertung des Vertraulichkeitsstatus von Unterlagen wahrt, damit die Verfahrensrechte der von ihren Beschlüssen betroffenen Parteien nicht unangemessen beeinträchtigt werden.

Der administrative Überprüfungsausschuss (Administrative Board of Review – ABoR) als Mechanismus zur Handhabung von Beschwerden gegen Beschlüsse der EZB wird von Betroffenen rege in Anspruch genommen. Nach Auffassung der EZB haben sich dessen Stellungnahmen weniger auf die jeweiligen Einzelfälle als vielmehr auf die Aufsichtspraxis der EZB insgesamt ausgewirkt. In diesem Bericht konnten keine Anhaltspunkte für Mängel festgestellt werden. Daher wäre sinnvoll, die zunehmende Beschlusspraxis des ABoR zu nutzen, indem die Transparenz bei der Tätigkeit des ABoR verbessert wird, beispielsweise durch die Veröffentlichung von Zusammenfassungen von Beschlüssen des ABoR auf der Website der EZB. Dabei müssten allerdings die Vertraulichkeitsbestimmungen angemessen berücksichtigt werden.

Beschlussfassung

Die Kommission hat die Governance-Regelungen für die Beschlussverfahren der EZB im Zusammenhang mit Aufsichtstätigkeiten überprüft.

Die Beschlussorgane der EZB sind der EZB-Rat und das Direktorium. Der EZB-Rat ist auch das für Beschlüsse des SSM letztlich verantwortliche Organ. Im Hinblick auf die spezifischen Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem SSM wahrzunehmen sind, wurden aber auch besondere Aufsichtsstrukturen (z. B. das Aufsichtsgremium) und Verfahren (etwa das Verfahren der impliziten Zustimmung) eingerichtet, um den EZB-Rat bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen, die der EZB mit der SSM-Verordnung übertragen wurden.

Angesichts der hohen Anzahl der Beschlüsse und ihres unterschiedlichen Charakters scheint die Einbeziehung des Aufsichtsgremiums und des EZB-Rats in alle Beschlüsse diese beiden Gremien, an denen zudem alle NCAs und alle nationalen Zentralbanken beteiligt sind, erheblich zu belasten. Die Aufsichtsbeschlüsse unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Komplexität, der Auswirkungen und der Relevanz für die beaufsichtigten Unternehmen. Diese Vielfalt besteht bei allen Arten von Beschlüssen (z. B. Beschlüsse aufgrund der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung im Unterschied zur Genehmigung von Instrumenten des harten Kernkapitals (CET1) sowie innerhalb einzelner Kategorien von Beschlüssen (z. B. bei Beschlüssen über die Eignung des Vorstands einer größeren Muttergesellschaft gegenüber Beschlüssen über die Eignung der Geschäftsführung einer

integrierten Tochtergesellschaft). Diese Unterschiede wurden im Beschlussfassungsverfahren nicht berücksichtigt. Dies führte zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Ressourcen der EZB bei Routinebeschlüssen und bei Beschlüssen mit geringerer Gesamtwirkung sowie dazu, dass die Beschlussgremien der EZB sich nicht auf wichtige Aufsichtsfragen konzentrieren konnten; zudem wurden häufig ein unverhältnismäßig hoher Aufwand verursacht und unverhältnismäßig umfangreiche Ressourcen sowohl der EZB als auch der NCAs bei der Vorbereitung des formellen Beschlussfassungsverfahrens gebunden.³ Um diesen Problemen zu begegnen, hat die EZB das Beschlussfassungsverfahren mithilfe von Formularen und schriftlichen Verfahren sowie durch die Zusammenfassung von Beschlüssen gestrafft und einen Rahmen für die Delegation bestimmter Routinebeschlüsse oder Beschlüsse mit geringeren potenziellen Wirkungen angenommen.⁴ Nach wie vor ist zu prüfen, ob der Delegierungsrahmen zu einem angemessenen Gleichgewicht zwischen delegierten und nicht delegierten Beschlüssen und letztlich zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen führt.

Trennung von Aufsichtsfunktionen und geldpolitischen Funktionen

Um Interessenkonflikten zwischen den Aufsichtsaufgaben der EZB auf der einen Seite und den geldpolitischen und anderen Aufgaben der EZB auf der anderen Seite vorzubeugen, schreibt die SSM-Verordnung eine Trennung zwischen geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen vor.

Die EZB hat diese Vorschrift mit mehreren Verfahrensvorschriften umgesetzt, die die organisatorische Trennung von Personal, gegeneinander abgegrenzte Sitzungen und Beschlussverfahren des EZB-Rats, getrennte Berichtslinien und die Einhaltung von Vertraulichkeitsregeln gewährleisten; außerdem sind bei Interessenkonflikten Mediationsverfahren vorgesehen. Die meisten mit Aufsichtsaufgaben betrauten Mitarbeiter sind in organisatorisch getrennten Abteilungen tätig; für die Berichterstattung beim EZB-Rat sind klare Berichtslinien vorgeschrieben, und die Mitarbeiter sind an strenge Vertraulichkeitsregeln gebunden. Bestimmte Dienste (mit Zuständigkeiten etwa für juristische Dienstleistungen, die interne Prüfung oder die Personalverwaltung) werden für beide Aufgabenbereiche gleichermaßen in Anspruch genommen. Dies ändert aber nichts am sogenannten „separation principle“, da diese Dienste nur in unterstützender Funktion tätig sind. Wenn diese gemeinsamen Dienste Beratungsleistungen erbringen, die für politische Beschlüsse der EZB von wesentlicher Bedeutung sind, sollten zusätzliche Garantien in Betracht gezogen werden.

³ NCAs haben beanstandet, dass sie Ressourcen für die Vorbereitung ihrer Stellungnahmen für das Aufsichtsgremium und für den EZB-Rat im Zusammenhang mit Angelegenheiten verwenden müssen, die für sie in keiner Weise relevant sind und die in den jeweiligen Unternehmen früher auf der mittleren Führungsebene behandelt wurden.

⁴ Beschluss (EU) 2017/933 der Europäischen Zentralbank vom 16. November 2016 über einen allgemeinen Rahmen für die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen in Bezug auf Rechtsinstrumente im Zusammenhang mit Aufsichtsaufgaben (EZB/2016/40); Beschluss (EU) 2017/934 der Europäischen Zentralbank vom 16. November 2016 über die Übertragung von Beschlüssen über die Bedeutung der beaufsichtigten Unternehmen (EZB/2016/41). Beschluss (EU) 2017/935 der Europäischen Zentralbank vom 16. November 2016 zur Übertragung der Befugnis zum Erlass von Beschlüssen über die Eignungsprüfung und zur Prüfung der Eignungsanforderungen (EZB/2016/42); Beschluss (EU) 2017/936 der Europäischen Zentralbank vom 23. Mai 2017 zur Ernennung von Leitern von Arbeitseinheiten für den Erlass von delegierten Beschlüssen über die Eignungsprüfung (EZB/2017/16); Beschluss (EU) 2017/937 der Europäischen Zentralbank vom 23. Mai 2017 zur Ernennung von Leitern von Arbeitseinheiten für den Erlass von delegierten Beschlüssen über die Bedeutung der beaufsichtigten Unternehmen (EZB/2017/17).

Die Vorbereitung für die makroprudenziellen Aufgaben, die der EZB mit der SSM-Verordnung übertragen wurden, werden von der EZB-Abteilung mit Zuständigkeit für den Bereich Finanzstabilität erfüllt; diese ist sowohl an den Aufsichtsaufgaben als auch an anderen Aufgaben der EZB beteiligt. Gleichzeitig erhält der EZB-Rat durch das spezifische Verfahren für den Erlass makroprudenzieller Beschlüsse nach Artikel 5 der SSM-Verordnung im Beschlussfassungsverfahren insgesamt größeres Gewicht als beim Erlass mikroprudenzieller Aufsichtsbeschlüsse. Dass die EZB beschlossen hat, sich im Zusammenhang mit ihren neuen Aufsichtsaufgaben betreffend ihre makroprudenziellen Befugnisse die Erfahrung und die Kapazität ihrer eigenen Abteilung zunutze zu machen, ist nachvollziehbar. Wichtig ist jedoch, dass die EZB sicherstellt, dass der EZB-Rat am Beschlussfassungsverfahren angemessen beteiligt wird und dass alle Beschlüsse nach Artikel 5 der SSM-Verordnung auf einem vollständigen Entwurfsvorschlag des EZB-Rats beruhen.

Aufteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der EZB und den NCAs

Der SSM ist ein System, bei dem die EZB auf zentraler Ebene beauftragt wurde, das Funktionieren und die Wirksamkeit insgesamt sicherzustellen; die NCAs übernehmen diese Funktion auf dezentraler Ebene. In der SSM-Verordnung werden die Zuständigkeiten klar aufgeteilt. Die NCAs sollen die EZB bei all ihren Aufsichtstätigkeiten unterstützen; außerdem wird den NCAs die primäre Zuständigkeit für die Beaufsichtigung weniger bedeutender Institute (Less Significant Institutions – LSI) übertragen. Mit Unterstützung durch die NCAs überwacht die EZB bedeutende Institute (Significant Institutions – SI) unmittelbar, erlässt Beschlüsse über allgemeine Verfahren, beaufsichtigt die Einheitlichkeit der Überwachung von LSI durch die NCAs und kann die Aufsicht über LSI auch unmittelbar übernehmen.

Diese Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten scheint in der Praxis gut zu funktionieren: Die EZB entwickelt Wissen und Erfahrung in ihrem ständigen Zusammenwirken mit den NCAs, und die NCAs erweitern ihr eigenes Wissen aufgrund einer intensiveren Zusammenarbeit mit anderen NCAs und mit der EZB. In diesem Stadium des SSM scheint die Aufteilung der Aufgaben zwischen der EZB und den NCAs insgesamt ausgewogen zu sein.

Anhaltspunkte für bestehende Konflikte oder für eine beabsichtigte Einmischung seitens der EZB bestehen nicht; allerdings haben einige NCAs Vorbehalte bezüglich der Rolle der EZB im Hinblick auf LSI. Diese NCAs fordern Berechenbarkeit hinsichtlich des Umfangs, in dem die EZB Einfluss auf die Beaufsichtigung von LSI nehmen und diese letztlich übernehmen kann. NCAs wurde die reguläre Zuständigkeit für die Beaufsichtigung von LSI übertragen; ihr Recht auf Übernahme der Aufsicht über LSI sollte die EZB nur dann ausüben können, wenn dies erforderlich ist und die Abweichung vom Regelfall hinreichend begründet werden kann. Die Bestimmungen, mit denen der EZB in der SSM-Verordnung Zuständigkeiten für LSI übertragen werden, sind jedoch so auszulegen, dass der EZB hinreichende Flexibilität eingeräumt werden soll, um einschreiten zu können, wenn dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sein sollte.⁵ Insoweit ist die Möglichkeit, NCAs Vorgaben und

⁵ Diese Auslegung wurde kürzlich vom EuGH bestätigt, indem bekräftigt wurde, dass die unmittelbare Beaufsichtigung von LSI durch NCAs „durch die EZB eingeschränkt [wird], die gemäß Art. 6 Abs. 5 Buchst. a und b der Grundverordnung [SSM-Verordnung] über die Befugnisse verfügt, zum einen gegenüber diesen Behörden ,Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen, nach denen die nationalen zuständigen Behörden die Aufgaben nach Artikel 4 [dieser Verordnung] ... wahrnehmen‘, zu erlassen und zum anderen einer nationalen Behörde die Zuständigkeit zu entziehen und zu beschließen,

Anweisungen zu erteilen, ein wesentliches Instrument für die EZB, um eine kohärente und wirksame Umsetzung der Aufsicht in der Bankenunion sicherzustellen. Ebenso wichtig ist, dass die EZB die Aufsicht über LSI übernehmen kann, wenn dies zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist. Die Flexibilität der EZB zur Nutzung dieser Instrumente sollte nicht zusätzlich eingeschränkt werden.

Einige Fragen stellen sich bezüglich der bei den NCAs verbleibenden Kompetenzen sowie im Hinblick auf eine mögliche Nutzung dieser Kompetenzen zur Umgehung einer Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb des SSM. Strukturelle Marktentwicklungen in der letzten Zeit zeigen, dass Gruppen aus Drittländern in der Union zunehmend komplexe Strukturen entwickeln und über Unternehmen tätig sind, die sich der Aufsicht durch die EZB entziehen. Die EZB hat beispielsweise keine Befugnisse gegenüber Investmentgesellschaften oder gegenüber EU-Niederlassungen von Instituten, deren Hauptsitz sich in Drittländern befindet. Insoweit könnte ein Schlupfloch entstehen, das die EZB daran hindert, ihrem primären Auftrag nachzukommen, und das rechtliche und aufsichtliche Willkür begünstigt. Besondere Bedenken bestehen in Bezug auf die größten Investmentgesellschaften, die EU-weit wichtige Leistungen für Großkunden und Leistungen des Investmentbanking anbieten und ihrer Art nach „bankenähnlich“ sind. Diese Gesellschaften stellen aufgrund ihrer Größe und der Verflechtungen ein klares Risiko für die Finanzstabilität dar. Sie unterliegen deshalb im Wesentlichen denselben Verpflichtungen wie Kreditinstitute. Ihre Zulassung und Beaufsichtigung erfolgt jedoch nicht unbedingt durch dieselben Stellen wie bei Kreditinstituten, sodass bei der Anwendung der CRD (Capital Requirements Directive - Eigenkapitalrichtlinie) und der CRR (Capital Requirements Regulation - Eigenmittelverordnung) ungleiche Wettbewerbsbedingungen entstehen können. Die laufende Überprüfung der CRD und der CRR sowie der aufsichtlichen Behandlung von Investmentgesellschaften kann eine gute Gelegenheit bilden, um diesen Aspekt anzugehen.

Die Bewertung der Kommission erkennt die Spezifität der Verpflichtung der EZB zur Anwendung nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung maßgeblicher Richtlinien sowie die Möglichkeit der Ableitung konkreter Befugnisse für die EZB aus diesen nationalen Rechtsvorschriften an. Zur Absicherung dieser völlig neuen Situation werden klare Grundsätze benötigt. Insoweit ist zu betonen, dass die Aufsichtsbefugnisse der EZB nach der SSM-Verordnung so umfassend ausgelegt werden sollten, dass sie auch die Befugnisse beinhalten, die nationalen Behörden nach nationalen Rechtsvorschriften zur Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen bei Kreditinstituten nach Maßgabe der CRD und der CRR übertragen wurden. Da die EZB ihre Befugnisse aber nur im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben wahrnehmen kann, muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine nach einer nationalen Rechtsvorschrift verliehene Befugnis noch zu den spezifischen Aufgaben zählt, mit denen die EZB betraut wurde. Da diese Einzelfallprüfung aufwendig und der Ausgang nicht immer absehbar ist, sollten die Aufsichtsbefugnisse in künftigen einschlägigen Rechtsvorschriften der EU mit ausdrücklichen und unmittelbar anwendbaren Bestimmungen festgelegt werden.

„sämtliche einschlägigen Befugnisse in Bezug auf ein oder mehrere ... Kreditinstitute unmittelbar selbst auszuüben“. Siehe Urteil des Gerichts (Vierte erweiterte Kammer) vom 16. Mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, Rn. 24.

B. Aufsichtsinstrumente

Um ihren Aufsichtsaufgaben nachzukommen, hat die EZB ausgehend von den Befugnissen, die ihr mit der SSM-Verordnung übertragen wurden, einige wichtige Aufsichtsinstrumente entwickelt und angewendet. Im folgenden Abschnitt werden die Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf diese Instrumente und ihre Bedeutung für die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben durch die EZB zusammengefasst.

Einstufung der beaufsichtigten Unternehmen

Um die genaue Rolle der EZB und der NCAs im Hinblick auf die einzelnen beaufsichtigten Unternehmen zu bestimmen, muss die EZB auf der Grundlage der SSM-Verordnung feststellen, ob die Unternehmen als bedeutend oder weniger bedeutend einzustufen sind. Ausgangspunkt ist nach der SSM-Verordnung eine Einstufung nach quantitativen Kriterien. Die EZB berücksichtigt aber auch mögliche „besondere Umstände“, die eine Abweichung von diesen Kriterien rechtfertigen würden. Auch wenn die EZB nur ausnahmsweise von der Standardverteilung abgewichen ist, würde größere Transparenz hinsichtlich der Beweggründe für Beschlüsse über geänderte Einstufungen begrüßt.

Häufig stuft die EZB die beaufsichtigten Unternehmen zu unterschiedlichen Zwecken in untergeordnete Kategorien ein, beispielsweise zur Ermittlung des Umfangs ihres Engagements, zur laufenden Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktionen, zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit, zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit oder zur Ermittlung der von NCAs vorzulegenden Informationen. Diese Einstufungen helfen der EZB, einheitliche Aufsichtsbedingungen für vergleichbare Institute und eine wirksame Organisation ihrer Tätigkeit sicherzustellen. Das Zusammenwirken der verschiedenen Einstufungen und ihrer Relevanz für die einzelnen Aufsichtstätigkeiten gestaltet sich jedoch nicht immer unkompliziert. Daher sollte die EZB besser über die diesen Einstufungen zugrunde liegenden Methoden und über die Auswirkungen der verschiedenen Einstufungen im Hinblick auf die durchzuführenden Aufsichtsmaßnahmen aufklären.

Gemeinsame Aufsichtsteams

Die gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JST) repräsentieren den SSM als System; sie sind das Instrument, mit dem die EZB sich die Erfahrung des Personals der NCAs zunutze macht, um ihrer unmittelbaren Aufsichtszuständigkeit mit Blick auf bedeutende Institute (Significant Institutes – SI) nachzukommen. JST sind für die Wahrnehmung der im aufsichtlichen Prüfungsprogramm genannten Aufgaben, die Koordination von Prüfungen vor Ort und die Aufrechterhaltung des Kontakts mit NCAs zuständig und für die laufende Überwachung der SI verantwortlich.

Der Rahmen für die Tätigkeit der JST hat sich in der Praxis entwickelt und wird weiterhin den bestehenden Anforderungen angepasst. Herausforderungen stellen sich im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die JSTs eine eigene Form der aufsichtlichen Zusammenarbeit darstellen, die die Integration von Ressourcen innerhalb einer neuen institutionellen Konstellation erfordert. In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit haben die JST sich bewährt und als zuverlässig erwiesen; die erlassenen Aufsichtsbeschlüsse beruhen weitgehend auf der Tätigkeit der JST. Die EZB hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die JST zu einem Schlüsselinstrument für die harmonisierte Aufsicht im Euro-Währungsgebiet zu machen. Gewisse Vorbehalte entwickelten sich allerdings im Hinblick auf bestimmte strukturelle Aspekte des Rahmens, die die Effizienz der JST in der Praxis beeinträchtigen

könnten (beispielsweise unkoordinierte Berichtslinien, Sprachprobleme und unzureichende Personalausstattung). Die EZB wird ermutigt, sich zügig mit diesen Vorbehalten auseinanderzusetzen, um ein effizientes Funktionieren der JST zu ermöglichen.

Horizontale Funktionen

Eines der Ziele des SSM besteht in der Gewährleistung einer harmonisierten Aufsicht in der Bankenunion. Dazu vereint eine spezielle Generaldirektion die sogenannten „horizontalen Funktionen“ zur Beschreibung der Aufsichtsmaßnahmen der EZB, zur Gewährleistung der Konvergenz der Aufsichtspraktiken der einzelnen JST und zur Koordinierung der Durchführung sonstiger wesentlicher besonderer Aufgaben. Die Festlegung der horizontalen Funktionen wird begrüßt, da sie entscheidend zur Gewährleistung einer einheitlichen Berücksichtigung hoher Aufsichtsstandards bei allen Banken in der Bankenunion beiträgt.

Um die betreffenden Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, müssen die horizontalen Funktionen eine ausgewogene Zusammenarbeit der NCAs unterstützen. Bei der Entwicklung der Aufsichtspolitik wurde das erforderliche Gleichgewicht weitgehend erreicht, insbesondere durch die Einrichtung informeller Unterstützungsstrukturen mit beratender Funktion (z. B. Expertennetze). Dass die EZB bestehende Netze nutzt, um die NCAs zu Rückmeldungen zu politischen Fragen aufzufordern, sollte als flexibler Kooperationsansatz innerhalb des SSM begrüßt werden. Die betreffenden Strukturen müssen nicht alle formalisiert werden; bei stabilen und maßgeblichen Netzen könnte ein klarerer Status jedoch zu einem besseren Überblick über den Auftrag, die Governance und die Berichtslinien der Netze beitragen. Die Entstehung zu vieler Netze sollte hingegen durch die Straffung bestehender Strukturen und durch die Ermittlung von Bereichen vermieden werden, denen die Auswirkungen solcher Kooperationsstrukturen am ehesten zugutekommen würden.

Einige NCAs haben die Zusammenarbeit im Rahmen der horizontalen Funktionen kritisiert, insbesondere bezüglich der Art, in der die horizontale Arbeit sich auf die von den JST erzielten Ergebnisse auswirken. Um die Transparenz hinsichtlich der NCAs zu erhöhen und Engpässe bei der Beschlussfassung zu vermeiden, könnte die EZB eine systematischere und zügigere Berichterstattung über die im Rahmen ihrer horizontalen Funktionen vorgeschlagenen Änderungen an Beschlussentwürfen der JST gegenüber den zuständigen JST-Koordinatoren und den untergeordneten Koordinatoren in Erwägung ziehen.

Prüfungen vor Ort

Prüfungen vor Ort sind für die Aufsichtsbehörden ein entscheidendes Instrument für Konformitätsprüfungen und zum Sammeln der für die Wahrnehmung ihrer Pflichten erforderlichen Informationen unmittelbar am Ort des zu beaufsichtigenden Unternehmens. Die EZB hat bei der Einrichtung der ihr obliegenden Durchführung von Prüfungen vor Ort gute Fortschritte erzielt. Regeln und Verfahren sorgen bereits für eine erhebliche Harmonisierung der einschlägigen Aufsichtspraktiken. In nächster Zeit wird diese Harmonisierung durch den allgemein begrüßten gemeinsamen SSM-Lehrplan für die mit den Prüfungen vor Ort betrauten Inspektoren noch unterstützt werden. Die EZB sollte bei diesem Schulungsprogramm eng mit der EBA zusammenarbeiten, um bei der Tätigkeit der Inspektoren in allen Mitgliedstaaten Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu nutzen.

Bei der Anwendung harmonisierter Verfahren bestehen nach wie vor Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Quantifizierung der Ergebnisse von Prüfungen durch die Prüfungsteams und bezüglich der Reaktionen der JST auf diese Ergebnisse. Die EZB sollte

eine konsequente Umsetzung ihrer gemeinsamen Verfahren für Prüfungen vor Ort unterstützen und sicherstellen, dass auch die Ergebnisse dieser Prüfungen angemessen harmonisiert werden.

Weitere Verbesserungen sind zudem hinsichtlich der Personalausstattung der mit den Prüfungen vor Ort befassten Teams erforderlich. Dazu könnte etwa der Anteil der EZB-Mitarbeiter erhöht oder die Berechenbarkeit der Verfügbarkeit von Mitarbeitern der NCAs für Prüfungen vor Ort verbessert werden. Dass die EZB sich gelegentlich auf externe Berater stützt, insbesondere dann, wenn spezielles Fachwissen benötigt wird, das in den eigenen Ressourcen im Rahmen des SSM nicht ohne weiteres verfügbar ist, wird als annehmbar bewertet. Die Inanspruchnahme externer Sachverständiger bei Prüfungen vor Ort sollte jedoch nur in begrenztem Umfang und mit angemessenen Garantien erfolgen. Externen Sachverständigen sollte beispielsweise nicht die Leitung der für Prüfungen vor Ort zuständigen Inspektionsteams übertragen werden, und der Anteil externer Sachverständiger in einem Team sollte nicht mehr als die Hälfte der Mitgliederzahl betragen, da ansonsten das Ansehen des SSM und der Vertraulichkeitsregelungen des SSM beeinträchtigt werden könnte.

Gremien

Die Gremien bleiben insgesamt das Forum für die Koordinierung der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Bankengruppen mit Aktivitäten außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Gegenwärtig sind sie das wichtigste Instrument für das Zusammenwirken mit NCAs nicht teilnehmender Mitgliedstaaten, die die EZB offenbar als neuen Partner schätzen. Die EZB hat sich als glaubwürdiger, gut organisierter Vorsitz der Gremien erwiesen und mit hochwertigen Beiträgen zu Diskussionen in den Gremien beigetragen. Außerdem sind die Gremien ein wichtiges Instrument, mit dem die EZB ihre Aufgaben bei bedeutenden Niederlassungen von Kreditinstituten aus nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörigen Ländern wahrnimmt, in denen sie als Aufsichtsbehörde mit Gaststatus tätig ist. Die EZB verdient Anerkennung für die Kooperationsregelungen, die sie in einem kurzen Zeitraum getroffen hat, und wird ermutigt, die übrigen Verhandlungen mit allen maßgeblichen Behörden zum Abschluss zu bringen.

Optionen und Ermessensspielräume

In der Anfangsphase hat die EZB bemerkenswerte Anstrengungen darauf verwendet, die Wahrnehmung von Optionen für die Nutzung von Ermessensspielräumen zu harmonisieren. Diese Anstrengungen waren von Erfolg gekrönt und sind anzuerkennen, da die daraus hervorgegangenen harmonisierten Regeln für die Wahrnehmung von Optionen und die Nutzung von Ermessensspielräumen durch zuständige Behörden zur weiteren Vereinheitlichung der Voraussetzungen für bedeutende und weniger bedeutende Unternehmen im gesamten Euro-Währungsgebiet beigetragen hat. Es wird begrüßt, dass die EZB keinen pauschalen Harmonisierungsansatz verfolgt, sondern alle Optionen einzeln prüft und mit Blick auf die unterschiedliche Ausgangssituation der teilnehmenden Mitgliedstaaten und die verschiedenen Anforderungen der jeweiligen nationalen Bankensektoren bewertet. Außerdem ist als positiv zu bewerten, dass die EZB sich um die Schaffung gleicher Bedingungen bemüht, indem sie die Harmonisierung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit auf die Beaufsichtigung von LSI ausdehnt. Allerdings ist zu bedauern, dass das angestrebte Ziel der Veröffentlichung eines vollständig harmonisierten Standards für einige Optionen und

Ermessensspielräume nicht erreicht wurde, und dass die EZB das gleichzeitige Fortbestehen unterschiedlicher Regelungen hinnimmt.⁶

C. Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben

Mit der SSM-Verordnung wurde die EZB mit einigen besonderen Aufsichtsaufgaben betraut, um die Sicherheit und die Solidität der ihrer Aufsicht unterstehenden Banken sicherzustellen. In diesem dritten Bereich hat die Kommission die Erfüllung der wesentlichen Aufsichtsaufgaben der EZB bewertet.

Gemeinsame Verfahren für Zulassungen und für die Bewertung des Erwerbs von Beteiligungen

Der EZB wurden drei Aufgaben in Bezug auf alle Kreditinstitute in der Bankenunion (SI und LSI) übertragen: die Zulassung, der Entzug der Zulassung und die Bewertung des Erwerbs von Beteiligungen und qualifizierten Beteiligungen (im Folgenden „gemeinsame Verfahren“). Diese Aufgaben sind besondere Verfahren nicht nur wegen der umfassenden Geltung hinsichtlich der betroffenen Unternehmen, sondern auch wegen der herausragenden Rolle, die NCAs bei der Durchführung vorbereitender Arbeiten übertragen wird.

Die gemeinsamen Verfahren für Zulassungen und für die Bewertung des Erwerbs von Beteiligungen sind angesichts der knappen Fristen, der hohen Anzahl der Beschlüsse und der Komplexität der Bewertung der von den NCAs aufgrund von 19 unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen entwickelten Vorschläge eine Herausforderung für die EZB. Diese Verfahren setzen in jedem Fall eine enge Zusammenarbeit zwischen der EZB und den NCAs voraus. Diese Zusammenarbeit ist eine Verpflichtung im SSM, und an der Zusammenarbeit sollten sich alle Parteien in allen Stadien (d. h. bei der ersten Zulassung ebenso wie bei der ständigen Konformitätsprüfung) nach Treu und Glauben beteiligen. Die EZB und die NCAs haben Bemerkenswertes geleistet und Instrumente und Verfahren geschaffen, mit denen die EZB ihren Aufgaben innerhalb des vorgegebenen knappen Zeitrahmens nachkommen kann. Die Entwicklung gemeinsamer Verfahren zeigt, dass das wechselseitige Vertrauen zwischen der EZB und den NCAs zunimmt und das Funktionieren des SSM konstruktiv unterstützt.

Laufende Beaufsichtigung bedeutender Institute: Eignungsbeurteilung

Um ein qualifiziertes Risikomanagement seitens der Banken sicherzustellen, wurde die EZB beauftragt, sämtliche Mitglieder der Leitungsorgane bedeutender Institute hinsichtlich ihrer Eignung zur Durchführung der jeweiligen Aufgaben zu beurteilen. Dies hat zu einer sehr großen operativen Belastung des Aufsichtsgremiums und des EZB-Rats geführt, hauptsächlich infolge der hohen Anzahl an Verfahren und der unterschiedlichen Verfahrensdauern nach Maßgabe der nationalen Regelungen. Daher wurde dieser Bereich für eine erste Erprobung des neuen Delegierungsrahmens ausgewählt, der die Beschlussfassung beschleunigen und zum Abbau von Rückständen beitragen soll. Dies wird jedoch nichts an der Komplexität der von der EZB vorzunehmenden Analysen ändern, solange die Entwicklung der Einzelheiten wesentlicher Vorschriften weiterhin nicht in harmonisierter Weise erfolgt.

⁶ Beispielsweise bezüglich der Übergangsregelungen für die Berechnung von Eigenmitteln nach der CRR.

Die EZB war an der Entwicklung des Konsultationspapiers der EBA zu den geänderten Leitlinien über Eignungsbeurteilungen aktiv beteiligt. Gleichzeitig hat die EZB eine eigene Konsultation zu einem Leitfaden für Eignungsbeurteilungen durchgeführt, die allerdings bereits vor Fertigstellung der EBA-Leitlinien abgeschlossen und veröffentlicht wurde. Es wird begrüßt, dass sich die EZB angesichts der endgültigen Änderungen der fertiggestellten EBA-Leitlinien klar zur Anpassung ihrer Leitlinien verpflichtet hat, um eine vollständige inhaltliche Angleichung zu gewährleisten.

Laufende Beaufsichtigung bedeutender Institute: Eigenmittel – Genehmigungen und Ausnahmen

Die Genehmigung von Finanzinstrumenten zählt zu den Kernaufgaben im Rahmen von Aufsichtsverpflichtungen und sollte in der gesamten Union einheitlich gehandhabt werden. Die EBA prüft diesen Bereich mit besonderer Aufmerksamkeit und ist allgemein befugt, die Qualität von Eigenmitteln zu untersuchen. Angesichts der ausgedehnten Erfahrung der EBA mit Prüfungen der Vereinbarkeit von Finanzinstrumenten in der gesamten Union mit den Anforderungen der CRR an die Anrechenbarkeit als Eigenmittel müssen die zuständigen Behörden in diesem Bereich eng mit der EBA zusammenarbeiten. Daher sollte die EZB einen Rahmen schaffen, der zum einen die interne Prüfung sämtlicher Eigenmittelinstrumente von durch die EZB beaufsichtigten Instituten auf horizontaler Ebene und zum anderen eine wirksame und einheitliche Zusammenarbeit mit der EBA bei der Bewertung der Qualität dieser Eigenmittelinstrumente in Übereinstimmung mit den der EBA übertragenen Aufgaben gewährleistet.

Hinsichtlich der Anwendung von Ausnahmen ist festzustellen, dass die EZB einige Ausnahmeregelungen auf der Grundlage der betreffenden Voraussetzungen im EZB-Leitfaden über Optionen und Ermessensspielräume verhältnismäßig häufig angewendet hat. Die sinnvolle Anwendung der in Rechtsvorschriften vorgesehenen Ausnahmen wird begrüßt und sollte von der EZB weiter verfolgt werden, u. a. durch weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmen⁷ im Rahmen der CRR. Die von der EZB entwickelten harmonisierten Bedingungen für die Anwendung von Ausnahmen könnten die Grundlage für Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Bankenunion sein, bei denen die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Anwendung von Ausnahmen in Betracht gezogen wird, wenn dies zu einem wirksameren Kapital- oder Liquiditätsmanagement beiträgt und keine aufsichtlichen Bedenken bestehen.

Laufende Beaufsichtigung bedeutender Institute: interne Modelle

Die EZB hat erfolgreich ein robustes Verfahren zur Bewertung interner Modelle entwickelt. Insgesamt deuten die verfügbaren Belege darauf hin, dass der Prozess der EZB zur Genehmigung interner Modelle streng und gut strukturiert ist. Er wird die Plausibilität der internen Modelle von im Rahmen des SSM beaufsichtigten Banken und damit auch das Vertrauen der Anleger in die Angemessenheit der Eigenkapitalanforderungen der Banken und letztlich auch in ihre Widerstandsfähigkeit erhöhen. Die gezielte Überprüfung interner Modelle (Targeted Review of Internal Models – TRIM) wird auch als lohnende aufsichtliche Investition betrachtet, die zu gleichen Voraussetzungen führen und zu einer stärkeren Harmonisierung der Aufsichtspraktiken beitragen wird.

⁷ Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitende Liquiditätsausnahmen.

Die Einrichtung der Funktionen zur Genehmigung und Überprüfung von Modellen war zeitaufwendig und hat zu einem gewissen Rückstand bei der Genehmigung von Modellen sowie in der Anfangsphase möglicherweise zu längeren Bearbeitungszeiten bei der Erteilung von Genehmigungen beigetragen. Seitens der EZB vorgelegte Unterlagen deuten jedoch darauf hin, dass sich die Situation in der näheren Zukunft bessern wird. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die EZB gemessen an der Qualität der Überprüfung von Modellen angesichts ihres umfassenden Erfahrungshintergrundes insbesondere im Vergleich zu einigen kleineren NCAs einen echten Mehrwert schafft. Und im Vergleich zu größeren NCAs kann die EZB aufgrund des größeren Umfangs ihrer Peer-Gruppe eine bessere Aufsicht leisten und detailliertere Benchmarkings für die Modelle entwickeln.

Der SSM bezieht die EBA ein, um bewährte Verfahren mit zuständigen Behörden außerhalb des Euro-Währungsgebiets auszutauschen und damit zur Konvergenz der Aufsicht nicht nur im Euro-Währungsgebiet, sondern im gesamten EU-Binnenmarkt beizutragen.

Laufende Beaufsichtigung bedeutender Institute: Prozess der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung (SREP)

Der EZB ist es gelungen, innerhalb eines sehr kurzen Zeitrahmens auf der Grundlage einer gemeinsamen Methode unter Einbeziehung bewährter Verfahren einen einheitlichen Prozess der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung (Supervisory review and evaluation process – SREP) für alle SI einzuführen. In den Jahren 2015 und 2016 hat der SREP zu einer besseren Kapitalausstattung der Banken beigetragen und damit die Stabilität und die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems im Euro-Währungsgebiet weiter gestärkt. Außerdem hat sich die EZB als anpassungs- und lernfähige Organisation erwiesen, indem sie sich mit Defiziten auseinandergesetzt und aufsichtliche Entwicklungen rasch in ihre Methoden einbezogen hat. In diesem Sinn hat die EZB im SREP bemerkenswerte Erfolge erzielt, und die diesbezüglichen Anstrengungen der EZB werden ausdrücklich gewürdigt.

Die EZB sollte die konstruktive Zusammenarbeit mit der Kommission und der EBA bei der Weiterentwicklung ihrer Methoden und Prozesse fortsetzen, insbesondere hinsichtlich der Anwendung der Leitlinien zu Säule 2. Die EZB wird ferner angehalten, in ihre SREP-Methode die Rückmeldungen der EBA im Zusammenhang mit der von der EBA durchgeführten Konvergenzbewertung einzubeziehen.

Die Überprüfung von Beschlüssen im SREP im Rahmen der horizontalen Funktionen der EZB ermöglicht eine einheitliche Anwendung des SREP und trägt im SREP dazu bei, dass ähnliche Institute ähnliche Ergebnisse erzielen. Wichtig ist, dass das nötige Gleichgewicht gewahrt wird und dass das Bemühen um Einheitlichkeit nicht dazu führt, dass Ergebnisse in ein allzu starres Raster gepresst werden, das die bankenspezifische Ausrichtung des SREP außer Acht lassen würde. Darüber hinaus wird die EZB ermutigt, die Kommunikation mit NCAs in Bezug auf die Methoden zur Anpassung von Beschlussvorschlägen der JST im Rahmen des SREP auf horizontaler Ebene zu verbessern.

Insbesondere: Möglichkeit der Einflussnahme auf die Rückstellungen der Banken für notleidende Kredite

Und schließlich sollte die EZB das gesamte Spektrum aufsichtlicher Befugnisse nutzen, um Risiken mit den am besten geeigneten Aufsichtsinstrumenten begegnen zu können. Zu den erteilten Befugnissen zählt die Möglichkeit der zuständigen Behörde, Einfluss auf die Rückstellungen der Banken nach Maßgabe des geltenden Rechnungslegungsrahmens zu

nehmen und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen (beispielsweise Abzüge) vorzunehmen, wenn etwa die Rückstellungen in der Rechnungslegung aus aufsichtlicher Sicht nicht hinreichend sind.⁸ Dies ist im Zusammenhang mit dem Abbau notleidender Kredite besonders wichtig, wie im Aktionsplan der EU für den Abbau notleidender Kredite⁹ hervorgehoben wurde.

Laufende Beaufsichtigung bedeutender Institute: Durchsetzung und Sanktionen

In der Anfangsphase hat sich die EZB darauf konzentriert, Informationen über die aufsichtsrechtliche Lage der beaufsichtigten Unternehmen zu sammeln; von ihren Sanktionierungs- und Durchsetzungsbefugnissen hat sie verhältnismäßig selten Gebrauch gemacht. Die Wirksamkeit des Sanktionierungs- und Durchsetzungsrahmens muss daher genauer bewertet werden, wenn umfangreichere praktische Erfahrungen verfügbar sind. Für eine wirksame Umsetzung des Sanktionierungsrahmens ist entscheidend, dass sowohl die EZB als auch die NCAs weiterhin in gutem Glauben zusammenarbeiten.

Allerdings sind bereits einige offensichtliche Asymmetrien (z. B. der unterschiedliche Umfang der Sanktionierungsbefugnisse gegenüber den Aufsichtsbefugnissen) sowie das Fehlen gemeinsamer Durchsetzungs- und Sanktionsmaßnahmen und der weite Ermessensraum bei der Auslegung der Sanktionierungsvorschriften auf EU-Ebene festzustellen. Diese Faktoren könnten zu einer Beeinträchtigung der einheitlichen Voraussetzungen führen und müssten hinsichtlich der Auswirkungen auf die effiziente Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben durch die EZB sorgfältig überwacht werden.

Aufsicht über die Beaufsichtigung von LSI durch NCAs

Der LSI-Sektor ist sehr vielfältig und wurde bewusst der unmittelbaren Beaufsichtigung durch die NCAs unterstellt, wobei der EZB allerdings die Aufsicht über die Beaufsichtigungsmaßnahmen der NCAs obliegt; dadurch sollen die Einheitlichkeit der Ergebnisse der Beaufsichtigung und eine einheitliche Anwendung hoher Aufsichtsstandards sichergestellt werden. Die Aufsichtsfunktion der EZB trägt dazu bei, das betreffende Verhalten so zu beeinflussen, dass eine kohärente und einheitliche Anwendung der Aufsichtsvorschriften gewährleistet ist. Wenn erforderlich, um eine einheitliche Anwendung hoher Aufsichtsstandards sicherzustellen, kann die EZB die unmittelbare Aufsicht über LSI übernehmen. In diesem Rahmen muss die EZB das Gleichgewicht zwischen

⁸ Die betreffenden Befugnisse sind in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe d der SSM-Verordnung geregelt; diese Vorschrift hat denselben Wortlaut wie Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe d der CRD. Die Befugnisse bezüglich der Rechnungslegung gehen nicht so weit, dass die EZB Rückstellungen in einer bestimmten Höhe verlangen könnte; sie kann jedoch im Rahmen der Rechnungslegungsgrundsätze Einfluss auf die Rückstellungspolitik einer Bank nehmen, beispielsweise wenn der betreffende Rahmen eine gewisse Flexibilität bei der Gestaltung der Rückstellungspolitik vorsieht oder subjektive Schätzungen vorschreibt und wenn die vom jeweiligen Institut gewählte Form der Umsetzung aus aufsichtlicher Sicht nicht angemessen oder nicht hinreichend vorsichtig ist. Außerdem ermöglichen diese Befugnisse der EZB, Kreditinstitute zu bestimmten Änderungen (Abzüge, Verwendung von Filtern oder ähnliche Maßnahmen) bei Berechnungen der Eigenmittel zu verpflichten, wenn die Bilanzierung seitens der Bank aus aufsichtlicher Sicht nicht als hinreichend vorsichtig betrachtet wird.

⁹ Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa – Schlussfolgerungen des Rates (11. Juli 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

Harmonisierungsbestrebungen auf der einen Seite und Flexibilität und Verhältnismäßigkeit auf der anderen Seite wahren. Durch die Harmonisierung soll eine hinreichende Konvergenz in Bezug auf den Ansatz bei der Beaufsichtigung von LSI in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie zwischen LSI und SI innerhalb der teilnehmenden Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Dazu müssen gemeinsame Ansätze hinsichtlich der Kernkompetenzen von NCAs bei der Beaufsichtigung von LSI entwickelt werden.

Flexibilität und Verhältnismäßigkeit sind insoweit erforderlich, als die NCAs in der Lage sein müssen, ihre Aufsichtsmaßnahmen an Größe, Komplexität und Risiken der jeweiligen Institute anzupassen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Anstrengungen der EZB zur Entwicklung einer SREP-Methodik für LSI begrüßt, die auf der SREP-Methodik für SI beruht, aber eine hinreichende Verhältnismäßigkeit und Flexibilität des Aufsichtsansatzes zulässt.

Leistung hinsichtlich makroprudenzieller Funktionen

Die makroprudenziellen Befugnisse und Instrumente der CRD-CRR sind verhältnismäßig neu; daher haben die NCAs und die benannten Behörden mit der Ausübung dieser Befugnisse und der Nutzung dieser Instrumente bislang nur begrenzte Erfahrungen gesammelt. Die zusätzlichen makroprudenziellen Befugnisse können erst im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Analyse der Wahrnehmung makroprudenzieller Befugnisse durch nationale Behörden bewertet werden. In diesem Stadium scheinen einer Beteiligung der EZB an der Koordinierung makroprudenzieller Maßnahmen innerhalb der Bankenunion oder einer Wahrnehmung ihrer erweiterten Befugnisse keine wesentlichen Hindernisse entgegenzustehen. Die Zeitrahmen der Verfahren sind sehr ambitioniert, können aber – wie auch in anderen Fällen – durch eine angemessene rechtzeitige Zusammenarbeit eingehalten werden.

Hinsichtlich des Umfangs makroprudenzieller Instrumente sowie bezüglich des Zusammenwirkens der einzelnen Instrumente, die für makroprudenzielle Zwecke eingesetzt werden können, und der entsprechenden Kompetenzen der zuständigen Behörden sind bestimmte Fragen allerdings noch nicht geklärt. Ein Aspekt, nämlich die Nutzung von Maßnahmen der Säule 2 für makroprudenzielle Zwecke, wird von den Mitgesetzgebern auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags vom November 2016 zur Überprüfung der CRD derzeit geprüft. Mit darin vorgeschlagenen Änderungen soll der Einsatz von Anforderungen der Säule 2 zur Bewältigung makroprudenzieller und systemischer Risiken verboten werden.

D. Beziehung zu anderen relevanten Stellen

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten arbeitet die EZB eng mit anderen europäischen und internationalen Stellen zusammen. Eine wirksame Zusammenarbeit ist erforderlich, um sicherzustellen, dass der SSM seine Funktion erfüllt und zu einem wirksamen Krisenmanagement bei Banken sowie zu einer umfassenderen Konvergenz der Aufsicht auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene beiträgt. Der vierte Bereich der Überprüfung der Kommission konzentriert sich auf das Zusammenwirken zwischen der EZB und der EBA, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB), dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB), internationalen Einrichtungen für die Festlegung von Standards (Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board – FSB) und Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) und der Europäischen Kommission

aufgrund ihrer Funktion in Bezug auf Fragen, die den SSM und diese anderen Stellen betreffen.

Zusammenwirken mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde – aufsichtliche Konvergenz und Stresstests

Die SSM-Verordnung hat an der Rolle und den Befugnissen der EBA nichts geändert. Sie bleibt weiterhin die für den Abschluss und die Verwaltung des einheitlichen Regelwerks für den Bankensektor in der EU und für die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des einheitlichen Regelwerks zuständige Behörde. Die EZB muss die Vorschriften der EBA einhalten. Allerdings ist festzustellen, dass die EZB die Vorschriften der EBA durch eigene Instrumente erfüllen muss; angesichts der weit reichenden Anwendung von EZB-Instrumenten in 19 Mitgliedstaaten könnte dies zu einer Beeinträchtigung der EBA führen. Die EZB sollte ihren eigenen Vorschriften einschließlich der maßgeblichen Verordnungen regelmäßig auf die entsprechenden Vorschriften der EBA bzw. auf maßgebliche laufende Arbeitsprozesse der EBA Bezug nehmen. Außerdem sollte die EZB ihre eigenen Umsetzungsinitiativen sowohl inhaltlich auch zeitlich mit denen der EBA abstimmen. Um Überschneidungen und Unstimmigkeiten bei der Auslegung des einheitlichen Regelwerks zu vermeiden, wird die EZB ersucht, eng mit der EBA zusammenzuarbeiten; sie sollte nach Kräften zu vermeiden versuchen, dass in ihrem eigenen Q&A-Instrument Themen behandelt werden, die eigentlich der Zuständigkeit der EBA unterliegen oder die im Widerspruch zu bereits von der EBA erteilten Auskünften stehen.

Das Bestreben der EZB, eine uneingeschränkte Konformität des SSM mit den Leitlinien und Empfehlungen der EBA sicherzustellen, wird begrüßt. Die EZB wird dringend aufgefordert, auch weiterhin die uneingeschränkte Konformität mit den Leitlinien und Empfehlungen der EBA anzustreben und dabei auch die Rückmeldungen der EBA über deren Bestrebungen zur Verbesserung der Konvergenz zu berücksichtigen.

Die Einführung des SSM hat raschere Fortschritte beim Bemühen um aufsichtliche Konvergenz ermöglicht. Häufig unterstützt die EZB die Koordinierung von Standpunkten der NCAs im Zusammenhang mit dem SSM bei der Entwicklung der von der EBA zu liefernden aufsichtlichen Ergebnisse und bringt auf allen Ebenen des Beschlussfassungsverfahrens wertvolle Erfahrung ein. Die EZB wird ermutigt, sich an allen Arbeitsprozessen der EBA konsequent proaktiv zu beteiligen, insbesondere wenn sie von der EBA ausdrücklich dazu aufgerufen wird.

Auch in die EU-weiten Stresstests ist die EZB intensiv eingebunden. Da die Stresstests eine gemeinsame Aktivität mit klar verteilten Zuständigkeiten darstellen, müssen alle beteiligten zuständigen Behörden (einschließlich der EZB) und die EBA eng zusammenarbeiten.

Zusammenarbeit mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken – makroprudenzielle Konvergenz

Die Zusammenarbeit zwischen der EZB in ihrer Aufsichtsfunktion und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) ist erforderlich, um die Kohärenz zwischen den Aufgaben der EZB und der makroprudenziellen Gesamtkoordination innerhalb des ESRB zu gewährleisten. Das Zusammenwirken und die Zusammenarbeit zwischen dem ESRB und den Fachausschüssen des SSM haben sich im Laufe der Zeit verbessert, insbesondere in Bezug auf die Weitergabe von Informationen und die Vermeidung von Doppelarbeit; Unterschiede bestehen jedoch weiterhin hinsichtlich des

jeweiligen Umfangs und der Schwerpunkte. In der überprüften Fassung der ESRB-Verordnungen¹⁰ wird eine Formalisierung der institutionellen Vertretung der EZB in ihrer Aufsichtsfunktion in der Governance-Struktur des ESRB und eine weitere Verbesserung der Abstimmung ihrer Tätigkeiten vorgeschlagen.

Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung – Frühintervention und Auslösung der Abwicklung

Seit der Einrichtung des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board (SRB)) im Januar 2016 als Abwicklungsbehörde der Bankenunion ist ein enges Zusammenwirken des SSM und des SRB unerlässlich. Eine unterzeichnete Absichtserklärung ermöglicht den erforderlichen Informationsaustausch, damit der SRB Abwicklungsmaßnahmen vorbereiten und durchführen kann. Das Zusammenwirken hat im Rahmen der 2017 für mehrere notleidende Banken ergriffenen Maßnahmen gut funktioniert. In jüngeren Fällen gesammelte Erfahrungen werden allen beteiligten Akteuren helfen, die Anwendung der Vorschriften in der Praxis und die Arbeitsweise des Systems weiter zu verbessern. Dies gilt im Zusammenhang mit dem SSM beispielsweise für die Verfahren der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen allen an Frühintervention und Abwicklung beteiligten europäischen und nationalen Stellen, für die Verfahren zur Entscheidung, ob eine Bank notleidend ist oder es werden dürfte, sowie für den Einsatz von Überprüfungen der Aktiva-Qualität, um festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine vorsorgliche Rekapitalisierung erfüllt sind. Mit wachsendem Erfahrungsschatz ist es wichtig, den Rahmen für das Zusammenwirken ständig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern. Daher wird sich die Kommission weiterhin eng mit dem SSM und dem SRB abstimmen, um das Funktionieren des Abwicklungsmechanismus insgesamt sicherzustellen, und dabei auch die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen im Auge behalten.

Wenn bei einem beaufsichtigten Institut, für das der SRB die zuständige Abwicklungsbehörde ist, Frühinterventionsmaßnahmen der EZB vorgesehen sind, sollten die betreffenden Maßnahmen dem SRB mitgeteilt werden, damit dieser die Abwicklung des betreffenden Instituts vorbereiten und die Durchführung der Frühinterventionsmaßnahmen sorgfältig und gemeinsam mit der EZB überwachen kann. Gewisse Unstimmigkeiten im Rechtsrahmen für Frühinterventionsmaßnahmen wurden festgestellt und könnten ausgeräumt werden, indem die Wahrnehmung von Frühinterventionsbefugnissen geklärt würde, wo Überschneidungen mit Aufsichtsbefugnissen bestehen. Außerdem könnte in Betracht gezogen werden, Frühinterventionsbefugnisse unmittelbar in der Verordnung zur Begründung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus zu verankern, damit die EZB ihre Befugnisse nach unmittelbar geltendem Unionsrecht ausüben kann. Bis diese rechtlichen Klarstellungen erfolgt sind (u. a. hinsichtlich der Auslöser von Frühinterventionsmaßnahmen), sollte die EZB ihre Krisenmanagementstrategie entwickeln und insbesondere die Umstände definieren, unter denen Frühinterventionsmaßnahmen erforderlich sind, und den SRB klar über alle

¹⁰ 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 („ESRB-Verordnung“) und 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 („EZB/ESRB-Verordnung“). Die Kommission hat am 20. September 2017 Legislativvorschläge unterbreitet, in denen sie vorschlägt, die Rolle des Aufsichtsgremiums der EZB in der ESRB-Verordnung zu formalisieren. Vgl. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

Maßnahmen im Zusammenhang mit Instituten mit sich verschlechternder Finanzlage informieren, um eine wirksamere Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Und schließlich ist die EZB als zuständige Behörde befugt, festzulegen, wann ein von ihr beaufsichtigtes Institut als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend (Failing or Likely to Fail – FOLF) betrachtet wird. Diese Festlegung ist eine Voraussetzung für die Auslösung einer Abwicklung; wie diese Festlegung erfolgt, sollte in künftigen Überprüfungen des SRM untersucht werden.

Beteiligung am Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und am Rat für Finanzstabilität – internationale aufsichtliche Konvergenz

Es wird begrüßt, dass die EZB die Mitgliedschaft in den maßgeblichen internationalen Gremien zur Festlegung internationaler Standards, im FSB und im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) erlangt hat und aktiv nutzt. In dieser Eigenschaft kann die EZB aktiv zur Festlegung der für den Bankensektor relevanten internationalen Standards beitragen und stärkeren Einfluss ausüben als die EBA oder die Kommission, die dem BCBS nur als Beobachter angehören. Die vollständige Angleichung der Beiträge europäischer Mitglieder in Basel bleibt eine Herausforderung; die diesbezüglichen Anstrengungen der EZB in Zusammenarbeit mit der Kommission sind jedoch wichtig und sollten unterstützt werden.

E. Kosteneffizienz des einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Gegenstand dieses Abschnitts sind die Kosteneffizienz des SSM und eine Bewertung der Entwicklungen hinsichtlich der Wirksamkeit des Aufsichtsprozesses und bezüglich der Kosten der Beaufsichtigung in den ersten Jahren nach Einrichtung des SSM.

Für eine fundiertere Untersuchung des Beitrags des SSM zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts wäre ein längerer Beobachtungszeitraum erforderlich. Ungeachtet der inhärenten Herausforderungen der ersten Jahre seit Bestehen des SSM bewerteten die meisten unmittelbar von der EZB beaufsichtigten Banken im Jahr 2015 die Aufsicht als besser, insbesondere in Bezug auf die Einheitlichkeit der Aufsicht bei den verschiedenen Unternehmen innerhalb von Bankengruppen. Diese positive Entwicklung wurde auch von den NCAs bestätigt, nach deren Einschätzung sich das Funktionieren der Aufsichtsgremien dank der wirksamen Führung durch die EZB merklich verbessert hatte. Zudem gaben bedeutende Institute an, dass sich die Zusammenarbeit mit der EZB im Jahr 2016 verbessert habe.

Seit Einrichtung des SSM haben sich allerdings die Aufsichtsgebühren erhöht, da die Beiträge zum Aufbau von Ressourcen auf EZB-Ebene nicht durch eine Verringerung der Beiträge zur Finanzierung bestehender Ressourcen und zur Deckung der anfallenden Kosten bei den NCAs ausgeglichen werden. Im Jahr 2016 kam es auch infolge der besseren Personalausstattung der EZB zu einer leichten Erhöhung der Gebühren gegenüber dem Vorjahr.

Der gegenwärtige Rahmen für die Aufsichtsgebühren sieht eine klare, transparente und einfache Aufteilung der Gebühren auf die beaufsichtigten Institute vor. Die Zugrundelegung der durchschnittlichen risikogewichteten Vermögenswerte und der gesamten Vermögenswerte der Banken zur Verteilung der Gebühren auf die beaufsichtigten Banken ist angesichts der verbleibenden Unsicherheiten der Risikogewichtungen seitens der Banken der richtige Ansatz. Die gegenwärtige Methode der EZB zur Festsetzung der Gebühren wahrt die nötige

Verhältnismäßigkeit durch Aufteilung der Kosten für SI und LSI nach der jeweiligen Kostenaufschlüsselung. Diese Kostenaufschlüsselung hat bislang gewährleistet, dass die Gebühren als Anteil der fälligen Gesamtkosten bei LSI nur etwa halb so hoch sind wie bei SI.

Im Rahmen der anstehenden Überprüfung der Methode zur Festsetzung von Gebühren sollte die EZB prüfen, ob die Verhältnismäßigkeit verbessert werden könnte, beispielsweise durch eine Unterscheidung zwischen LSI mit hoher Priorität, deren Beaufsichtigung umfangreichere Ressourcen bindet, und anderen LSI.

Die EZB hat ein funktionierendes System zur Leistungsmessung eingerichtet, mit dem die in verschiedenen Aufsichtsprozessen und in anderen internen Prozessen erzielten Fortschritte verfolgt werden können und das die nötige Grundlage für die Bewertung der Kostenwirksamkeit und der Kosteneffizienz bietet. Diese lobenswerte Initiative sollte weiter vorangetrieben werden, um sämtliche Aspekte der Aufsichtstätigkeit der EZB sowie letztlich auch der NCAs zu berücksichtigen.

III. Schlussfolgerungen

Ausgehend von den in diesem Bericht und in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschriebenen Analysen zeigt die Untersuchung durch die Kommission, dass der einheitliche Aufsichtsmechanismus insgesamt erfolgreich eingerichtet wurde. In der Anfangsphase waren einige organisatorische Schwierigkeiten zu beobachten, doch haben die EZB und die NCAs sie gut bewältigt und bewiesen, dass sie sehr gut reagieren und sich anpassen können.

Mit Unterstützung durch die NCAs hat die Kommission die erforderlichen Verfahren und Instrumente entwickelt, um eine reibungslose Übertragung der Befugnisse für die Beaufsichtigung von SI und für die Ausübung der Koordinierungs- und Aufsichtsfunktionen der EZB zu ermöglichen. Ausgehend von diesem Rahmen hat die EZB ihre Aufsichtsfunktion uneingeschränkt übernommen und sich innerhalb von zwei Jahren einen guten Ruf als effiziente und strenge Aufsichtsbehörde erworben. Dies ist eine bemerkenswerte Leistung, insbesondere angesichts äußerst ambitionierter Zeitrahmen und der Vielfalt der aufsichtlichen Gegebenheiten in den 19 teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Aufbauend auf der Governance-Struktur der EZB nach Maßgabe des AEUV sollten mit der SSM-Verordnung praktikable Beschlussfassungsverfahren eingerichtet werden, die die Merkmale des SSM widerspiegeln. Durch den neuen Delegierungsrahmen, in dem Routinebeschlüsse bzw. Aufsichtsbeschlüsse mit geringeren Auswirkungen innerhalb der EZB auf zwischengeschalteten Managementebenen gefasst werden können, wird dieser Aspekt hoffentlich nochmals erheblich verbessert.

Hinsichtlich der Unabhängigkeit der EZB waren keine größeren Probleme festzustellen. Bezüglich des „separation principle“ sollte die EZB sicherstellen, dass alle Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden, insbesondere im Hinblick auf Dienste, die die Aufsichtsfunktion der EZB sowie alle übrigen von der EZB wahrgenommenen Funktionen unterstützen. Die EZB wird ersucht, eine angemessene Einbeziehung des EZB-Rats in makroprudenzielle Beschlussfassungsverfahren sicherzustellen.

Diese Anfangsphase des SSM war wichtig, um das Vertrauen aller maßgeblichen Interessenträger zu gewinnen. Um das Vertrauen zu fördern, wurde die EZB hinsichtlich ihrer Aufsichtsfunktion von politischen, gerichtlichen und administrativen Gremien mehrfach

bewertet und zur Rechenschaft gezogen. Die Mechanismen, mit denen die EZB zur Verantwortung gezogen werden kann, wurden intensiv und regelmäßig genutzt; wesentliche Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben durch die EZB wurden jedoch nicht festgestellt. Gewisse Unstimmigkeiten ergaben sich bezüglich des Auftrags der ECA betreffend die Überprüfung der EZB. Diese Unstimmigkeiten dürften aber durch die erklärte Verpflichtung zu einer besseren Zusammenarbeit im Rahmen der zweiten Überprüfung durch die ECA ausgeräumt werden.

Ein wesentlicher Aspekt des SSM ist das Zusammenwirken der EZB mit den NCAs. Abgesehen von einigen anfänglichen Unsicherheiten hinsichtlich der in nationalen Rechtsvorschriften verankerten Aufsichtsbefugnisse wurden keine erheblichen Probleme betreffend die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten in der SSM-Verordnung festgestellt. Die Zusammenarbeit hat sich in der Praxis allmählich entwickelt, und mit zunehmender gemeinsamer Erfahrung wuchs das Vertrauen unter den beteiligten Parteien. NCAs in den teilnehmenden Mitgliedstaaten haben ihre Bereitschaft gezeigt, wirksam mit der EZB zusammenzuarbeiten und sie bei der Entwicklung von Aufsichtsstrategien und bei der Durchführung von Aufsichtsmaßnahmen zu unterstützen. Die Zusammenarbeit in gutem Glauben zwischen der EZB und den NCAs ist von entscheidender Bedeutung, und alle Parteien werden aufgefordert, weiterhin loyal zusammenzuarbeiten.

Die Beziehung zwischen der EZB und der EBA ist ein weiterer wichtiger Aspekt für das Funktionieren des SSM im Rahmen des Binnenmarkts. Bei dieser Überprüfung wurde eine positive Dynamik des Zusammenwirkens festgestellt, die für alle Beteiligten von Vorteil ist und die EZB ermutigt, die Zusammenarbeit und die Abstimmung mit der EBA insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des einheitlichen Regelwerks fortzusetzen.

Die Wirksamkeit der Beaufsichtigung von Banken des Euro-Währungsgebiets hat sich bereits in den ersten Jahren nach Einrichtung des SSM erhöht. Der Rechtsrahmen in Bezug auf SI wurde weiter harmonisiert, und die Aufsicht beruht auf gemeinsamen Methoden mit einheitlicher Anwendung. Die Qualität der Aufsicht wurde offenbar in mehreren Kernbereichen erhöht, insbesondere im SREP sowie bei internen Modellen und Eignungsbeurteilungen und im Hinblick auf das Funktionieren der Gremien. Die EZB unternahm wesentliche Schritte zur Harmonisierung der Aufsichtspraktiken bei LSI; für eine weitere Harmonisierung und zur Förderung der Anwendung gemeinsamer bewährter Verfahren bei der Überwachung von LSI wird jedoch noch mehr Zeit benötigt. Bezüglich der Herstellung gleicher Voraussetzungen für SI in den teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie zwischen SI und LSI in den teilnehmenden Mitgliedstaaten ist insgesamt eine positive Wirkung zu beobachten. Angesichts der sehr positiven Bewertung der Rolle der EZB in den Aufsichtsgremien und ihrer wichtigen Beiträge zu den Diskussionen in der EBA sind zudem positive Auswirkungen auf den gesamten Binnenmarkt zu verzeichnen.

Insgesamt scheint die Anwendung der SSM-Verordnung in der Praxis gut zu funktionieren, und in diesem Stadium sind wesentliche Änderungen des Rechtsrahmens nicht erforderlich. Die in diesem Bericht festgestellten Mängel können hauptsächlich durch Maßnahmen der EZB oder durch Änderungen der EU-Rechtsvorschriften überwunden werden, die zurzeit im Rahmen der Vorschläge der Kommission vom November 2016 im Europäischen Parlament und im Rat erörtert werden. Einige Aspekte der Anwendung der SSM-Verordnung müssen weiter überwacht und eingehender bewertet werden, wenn umfangreichere Erfahrungen mit dem SSM verfügbar sind.

Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die erste Säule der Bankenunion (Bankenaufsicht) erfolgreich errichtet wurde, gut funktioniert und Wirksamkeit zeigt. Der

SSM bildet einen soliden und zuverlässigen Teil der Bankenunion und könnte im Rahmen einer vollendeten Bankenunion sein volles Potenzial unter Beweis stellen.