



Öffentliche Konsultation

zum Entwurf einer Leitlinie sowie zum Entwurf einer Empfehlung hinsichtlich der Nutzung von im Unionsrecht eröffneten Optionen und Ermessensspielräumen (Options and Discretions – O&Ds) für weniger bedeutende Institute

Fragen und Antworten

- 1 **Warum wird die Anwendung harmonisierter O&Ds auf weniger bedeutende Institute ausgeweitet? Was soll damit erreicht werden?**

Die Europäische Zentralbank (EZB) ist für die wirksame und einheitliche Funktionsweise des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) verantwortlich. Im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion hat sie dafür zu sorgen, dass überall im Gebiet des SSM die gleichen hohen Aufsichtsstandards für alle beaufsichtigten Kreditinstitute angewendet werden.

Eines der zentralen Anliegen des O&D-Projekts ist es, die Finanzintegration durch Harmonisierung der geltenden Aufsichtsregeln zu fördern und sicherzustellen, dass für alle im Rahmen des SSM beaufsichtigten Banken die gleichen Bedingungen gelten. Dies würde wiederum die Widerstandsfähigkeit der Banken stärken und die Markttransparenz im Hinblick auf die Solidität der einzelnen Kreditinstitute und des Bankensektors insgesamt erhöhen.

- 2 **Was ist die Rechtsgrundlage hierfür?**

Laut SSM-Verordnung kann die EZB zwecks Gewährleistung der wirksamen und einheitlichen Funktionsweise des SSM gegenüber den nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs) Verordnungen, Leitlinien, allgemeine Weisungen oder Empfehlungen erlassen.

- 3 **Warum werden unterschiedliche Rechtsinstrumente eingesetzt, um im Rahmen der Aufsicht über bedeutende und weniger bedeutende Institute die Nutzung von Optionen zu harmonisieren?**

Der Einsatz verschiedener Rechtsinstrumente zur Harmonisierung der Nutzung von Optionen bei der Beaufsichtigung bedeutender und weniger bedeutender Institute ist

durch die Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden bedingt: Bedeutende Institute werden direkt von der EZB beaufsichtigt, während die weniger bedeutenden Institute unter der direkten Aufsicht der NCAs stehen.

Was die Gruppe der bedeutenden Institute betrifft, so bediente sich die EZB zweier separater Instrumente: sie erließ zum einen eine Verordnung zu den im Unionsrecht eröffneten Optionen und Ermessensspielräumen, und sie veröffentlichte einen Leitfaden hierzu. Verordnungen setzt die EZB dann ein, wenn dies zur Umsetzung spezifischer Aufgaben in Bezug auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute notwendig ist. Die EZB entschied sich für dieses Rechtsinstrument, um festzulegen, wie im Unionsrecht eröffnete allgemein anwendbare Optionen und Ermessensspielräume mit Blick auf bedeutende Kreditinstitute anzuwenden sind.

Bei dem Leitfaden handelt es sich wiederum um ein nicht rechtsverbindliches Instrument, das den gemeinsamen Aufsichtsteams Orientierung bietet, wie individuelle Anfragen und/oder Beschlüsse, welche die Nutzung einer Option oder eines Ermessensspielraums beinhalten würden, im Einzelfall zu beurteilen sind.

Was die Aufsicht über weniger bedeutende Institute betrifft, so kann die EZB in ihrer übergeordneten Aufsichtsfunktion Leitlinien für die NCAs erlassen. Diese geben vor, wie Aufsichtsaufgaben zu erfüllen und Aufsichtsbeschlüsse zu treffen sind. Die EZB beabsichtigt, diese Befugnis einzusetzen, um die Nutzung allgemein anwendbarer O&Ds mit Blick auf die Aufsicht über weniger bedeutende Institute zu harmonisieren. Auf diese Weise trägt sie zu dem unter Frage 1 angesprochenen Ziel bei. Was die von den NCAs vorgenommene Beurteilung der einzelfallabhängigen Nutzung von O&Ds betrifft, die weniger bedeutende Institute beantragen können, so plant die EZB, eine (nicht rechtsverbindliche) Empfehlung an die NCAs herauszugeben. Diese wird Informationen zu den Kriterien enthalten, welche die NCAs bei der Beurteilung der von den weniger bedeutenden Instituten gestellten Anträgen anwenden sollen.

4 **Warum werden zwei Dokumente zur Konsultation vorgelegt? Was ist der Unterschied zwischen der Leitlinie und der Empfehlung?**

Gegenstand dieser Konsultation sind zwei separate Instrumente: Das erste davon, die Leitlinie, ist ein rechtsverbindliches Instrument, das darlegt, wie die NCAs eine Reihe allgemein anwendbarer O&Ds in Bezug auf weniger bedeutende Institute anwenden sollen. Bei diesen O&Ds rechtfertigen spezifische politische Überlegungen die Verfolgung eines einheitlichen Ansatzes für alle Kreditinstitute, damit sichergestellt wird, dass die Aufsicht über Kreditinstitute einheitlich und wirksam durchgeführt wird. Dieser einheitliche Ansatz wird auch dafür sorgen, dass das einheitliche Regelwerk für Finanzdienstleistungen in gleicher Weise auf die Kreditinstitute in allen am SSM teilnehmenden Mitgliedstaaten angewendet wird und dass diese Kreditinstitute den gleichen aufsichtlichen Standards unterliegen.

Das zweite Dokument, die Empfehlung, ist kein rechtsverbindliches Instrument. Sie bietet den NCAs Orientierung bei der jeweiligen Beurteilung bestimmter sonstiger O&Ds, die nicht allgemein anwendbar sind. Um im Rahmen des SSM für einheitliche Aufsichtspraktiken zu sorgen, bedarf es eines gemeinsamen Kriterienkatalogs. Soweit erforderlich, wird so auch für die Gleichbehandlung von bedeutenden und weniger bedeutenden Instituten gesorgt, und es werden gleiche Bedingungen für alle Banken im gesamten Gebiet des SSM gewährleistet. Weiterhin bietet die Empfehlung den NCAs Orientierung bei der Nutzung und Einzelfallbewertung einer Reihe von O&Ds, für die ein einheitlicher, speziell für weniger bedeutende Institute geltender Ansatz geboten ist.

5 **Stellt dies keine zu hohe Belastung für die weniger bedeutenden Institute dar? Schließlich sind diese in der Regel weitaus kleiner.**

Die im europäischen Bankenrecht eröffneten O&Ds sind eine der Hauptursachen für Abweichungen bei der Anwendung von Aufsichtsregeln. Werden sie nicht harmonisiert, so führen diese von den Aufsehern zu nutzenden O&Ds dazu, dass es wesentlich schwieriger und in manchen Fällen gar unmöglich ist, Banken im Gebiet des SSM einheitlich und auf faire Weise zu beaufsichtigen.

In den meisten Fällen gilt es als angemessen, bei O&Ds für bedeutende und weniger bedeutende Institute die gleichen Grundsätze zugrunde zu legen. Dieser Einschätzung liegt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zugrunde, um sicherzustellen, dass die Anwendung der O&D-Maßnahmen nicht zu einer unzumutbaren Belastung für die weniger bedeutenden Institute führt. Folglich wurde angeregt, dass den NCAs bei einer Reihe von O&Ds, bei denen eine Harmonisierung im Sinne der Gewährleistung der aufsichtlichen Solidität und der Herstellung gleicher Bedingungen für nicht notwendig erachtet wird, ein flexibler Ansatz möglich sein sollte. Zudem ist zu beachten, dass viele der O&Ds für die Mehrheit der weniger bedeutenden Institute nicht relevant sind, da sie z. B. nur auf konsolidierte Bankengruppen oder auf Institute Anwendung finden, die zu Säule-1-Zwecken interne Modelle nutzen.

6 **Gibt es O&Ds, bei denen die Vorgehensweise für bedeutende und weniger bedeutende Institute unterschiedlich sein wird? Welche Kriterien legte die EZB bei der Entscheidung zugrunde, ob für weniger bedeutende Institute dieselben Maßnahmen Anwendung finden sollen wie für bedeutende Institute?**

Die Nutzung von O&Ds für weniger bedeutende Institute wurde einer Analyse unterzogen, bei der insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt wurde. Es wurde also die Frage beleuchtet, inwieweit unterschiedliche Empfehlungen in Bezug auf die Nutzung bestimmter Optionen angebracht sein können. Meistens decken sich die Empfehlungen für weniger bedeutende Institute

mit jenen, die für bedeutende Institute ausgesprochen wurden. Mit Blick auf eine verhältnismäßig kleine Zahl von O&Ds wurde vorgeschlagen, für die Aufsicht über weniger bedeutende Institute spezifische Grundsätze vorzugeben, die von dem für bedeutende Institute entwickelten Ansatz abweichen. Die Gründe hierfür sind vielfältig.

In einigen Fällen ist ein einfacher Verweis auf den Ansatz für bedeutende Institute nicht möglich, da der Vorschlag zur Vorgehensweise auch der Koordination zwischen EZB und NCAs Rechnung tragen muss (z. B. Optionen im Zusammenhang mit einem bestimmten Ereignis wie der systemweite Ausfall eines Abwicklungssystems oder Optionen im Zusammenhang mit bestimmten Finanzinstrumenten wie beispielsweise gedeckten Schuldverschreibungen). In anderen Fällen könnte die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu unterschiedlichen Vorschlägen hinsichtlich der Behandlung weniger bedeutender Institute führen. Außerdem beziehen sich mehrere Optionen in der Eigenkapitalverordnung auf Übergangsregelungen. Was die Ende 2017 auslaufenden Übergangsregelungen anbelangt, so wird angeregt, mit Blick auf die Aufsicht über weniger bedeutende Institute keinen Vorschlag hinsichtlich der Vorgehensweise zu machen, da die sich aus den entsprechenden Anforderungen ergebenden Unterschiede automatisch ab diesem Zeitpunkt wegfallen werden.

Ein weiterer Vorschlag ist, dass den NCAs in Bezug auf eine Reihe von O&Ds weiterhin Flexibilität eingeräumt wird. Dies betrifft O&Ds, bei denen zur Gewährleistung der Solidität der Aufsicht oder zur Schaffung gleicher Bedingungen eine Harmonisierung nicht als notwendig erachtet wird.

7 Gibt es Planungen, künftig Optionen und Ermessensspielräume in Angriff zu nehmen, die bis dato noch nicht erfasst wurden?

In Bezug auf einige O&Ds sind in Zukunft noch weitere Maßnahmen erforderlich, die in erster Linie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) oder der Europäischen Kommission obliegen, damit ein konkreter aufsichtsrechtlicher Ansatz möglich ist. Außerdem muss die EZB bei gewissen O&Ds erst Erfahrungen aus der Beurteilung konkreter Fälle sammeln, bevor sie ihre diesbezügliche Politik und die Kriterien, die sie anwenden wird, weiter präzisieren kann.

Sollten für diese O&Ds in Zukunft weitere spezifische Ansätze und Kriterien für die Zwecke der Aufsicht über bedeutende Institute entwickelt werden, so wird die EZB in enger Zusammenarbeit mit den NCAs prüfen, inwieweit diese Ansätze und Kriterien auf die Beaufsichtigung von weniger bedeutenden Institute ausgeweitet werden sollten.