

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER AUSSCHUSS FÜR SYSTEMRISIKEN

EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN

vom 22. Dezember 2011

zu dem makroprudenziellen Mandat der nationalen Behörden

(ESRB/2011/3)

(2012/C 41/01)

DER VERWALTUNGSRAT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 2 Absatz 2, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a) und das Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit,

gestützt auf die 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⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben b, d und f und Artikel 16 bis 18,

gestützt auf den Beschluss ESRB/2011/1 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 20. Januar 2011 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe e und Artikel 18 bis 20,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Ein genau definierter politischer Rahmen ist eine notwendige Voraussetzung für eine wirksame makroprudenzielle Politik. Mit der Schaffung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) im Europäischen Finanzaufsichtssystem wurde ein politischer Rahmen für die makroprudenzielle Politik auf der Ebene der Europäischen Union errichtet, der mittels umzusetzender Warnungen und Empfehlungen ausgeübt wird.
- (2) Die Wirksamkeit der Makro-Aufsicht in der Union hängt auch von den nationalen makroaufsichtlichen Rahmen

der Mitgliedstaaten ab, da die Zuständigkeit für den Erlass der zum Erhalt der Finanzstabilität notwendigen Maßnahmen in erster Linie im nationalen Bereich liegt.

- (3) In einigen Mitgliedstaaten werden derzeit Gesetzesinitiativen zum makroaufsichtlichen Rahmen beraten.
- (4) Es ist erforderlich, Leitprinzipien über die Kernbereiche der nationalen makroaufsichtlichen Mandate zu bestimmen und dabei die Kohärenz zwischen den nationalen Ansätzen mit der Flexibilität zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten ins Gleichgewicht zu bringen.
- (5) Die ausdrückliche Festlegung eines klaren Ziels würde den nationalen makroprudenziellen Behörden helfen, die Tendenz zum Nichthandeln zu überwinden. Auf der nationalen Ebene kann die Makroaufsichtspolitik auf Initiative der nationalen makroprudenziellen Behörden oder infolge der Empfehlungen oder Warnungen des ESRB verfolgt werden.
- (6) Die Makroaufsicht kann je nach den nationalen institutionellen Rahmenbedingungen grundsätzlich entweder durch eine einzelne Institution oder durch ein aus mehreren Institutionen bestehendes Gremium ausgeübt werden. In jedem Falle sollte die betraute Behörde auf klare und transparente Weise festgelegt werden.
- (7) Gemäß Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 sollten „aufgrund ihres Sachverstands und ihrer bereits bestehenden Zuständigkeiten im Bereich der Finanzstabilität [...] die nationalen Zentralbanken bei der Makroaufsicht eine führende Rolle einnehmen.“ Diese Schlussfolgerung wird weiter untermauert, wenn die Zentralbanken auch für die Mikroaufsicht zuständig sind.

⁽¹⁾ ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 58 vom 24.2.2011, S. 4.

- (8) Abhängig von den nationalen institutionellen Rahmenbedingungen kann die Zusammenarbeit der Behörden, deren Zuständigkeitsbereich Auswirkungen auf die Finanzstabilität hat, auf unterschiedliche Weise von der Koordination bis hin zum Austausch von Daten und Informationen erfolgen.
- (9) Der ESRB wird über potenzielle grenzüberschreitende Ansteckungseffekte durch die von den zuständigen nationalen Behörden geplanten makroprudenziellen Maßnahmen beraten, um ein Mindestmaß an Koordination zu gewährleisten und mögliche negative Ansteckungseffekte zu begrenzen. Zu diesem Zweck sollte das ESRB-Sekretariat vorab über von den nationalen Behörden vorgeschlagene bedeutende makroprudenzielle Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden, damit diese im Lenkungsausschuss des ESRB beraten werden können. Sofern der Lenkungsausschuss dies für angemessen hält, können die vorgeschlagenen makroprudenziellen Maßnahmen dem Verwaltungsrat zur Kenntnis gebracht werden.
- (10) Die Aufgaben und Befugnisse der makroprudenziellen Behörde sollten klar definiert werden. Angesichts des möglicherweise von der laufenden EU-Reform des Rahmens für die Eigenkapitalanforderungen von Kreditinstituten ausgehenden Einflusses⁽¹⁾ sollten die Verfahren zur Ausstattung der Makroaufsichtsbehörde mit Instrumenten im Rahmen der Grundsätze des jeweiligen rechtlichen Rahmens rechtzeitige Anpassungen des politischen Instrumentariums erlauben, um auf Neuerungen und Veränderungen im Finanzsystem und auf die sich verändernde Art der Risiken für die Finanzstabilität reagieren zu können. Die makroprudenzielle Behörde sollte *ex ante* rechtfertigen, warum sie bestimmte Instrumente benötigt, und über das Initiativrecht verfügen, die Ausstattung mit diesen Instrumenten zu verlangen. Die Instrumente sollten sowohl solche zur Beeinflussung zyklischer Risiken wie etwa unhaltbare Fremdfinanzierungsniveaus, Fälligkeitsinkongruenzen und Zunahmen von Krediten, als auch Instrumente umfassen, die Marktstrukturen beeinflussen können. Eine institutionelle Trennung zwischen nicht verbindlichen und verbindlichen Instrumenten könnte vorgesehen werden.
- (11) Transparenz verbessert das Verständnis des Finanzsektors und der Allgemeinheit für die makroprudenziellen Politik und ist notwendig, um gegenüber dem Gesetzgeber als dem Vertreter der Bevölkerung Rechenschaft abzulegen. Da das Endziel der makroprudenziellen Politik schwer zu quantifizieren ist, kann eine Rechenschaftspflicht dahingehend gefasst werden, dass Zwischenziele zu erreichen sind oder der Sinn der Verwendung von makroaufsichtlichen Instrumenten öffentlich zu erläutern ist.
- (12) Auf die makroprudenziellen Entscheidungsträger kann dahingehend Druck ausgeübt werden, die Politiken in

Zeiten des Aufschwungs nicht zu verschärfen oder sie in Zeiten des Abschwungs nicht zu lockern. Um die Glaubwürdigkeit der Politik zu gewährleisten, sollten die makroprudenziellen Behörden durch Unabhängigkeit gegen äußeren Druck geschützt werden. Die mit makroprudenziellen Mandaten betrauten Zentralbanken sollten unabhängig im Sinne des Artikels 130 des Vertrages sein.

- (13) Die vorliegende Empfehlung beeinträchtigt das geldpolitische Mandat der Zentralbanken der Union und die dem ESRB übertragenen Aufgaben nicht.
- (14) Die Empfehlungen des ESRB werden veröffentlicht, nachdem der Rat der Europäischen Union über die vom Verwaltungsrat geplante Veröffentlichung in Kenntnis gesetzt wurde und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

ABSCHNITT 1

EMPFEHLUNGEN

Empfehlung A — Ziel

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen,

- festzulegen, dass das Endziel der makroprudenziellen Politik darin besteht, zur Stabilität des Finanzsystems in seiner Gesamtheit beizutragen, unter anderem durch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems und durch den Abbau der Anhäufung systemischer Risiken, wodurch ein nachhaltiger Beitrag des Finanzsektors zu wirtschaftlichem Wachstum sichergestellt wird;
- sicherzustellen, dass die makroprudenzielle Politik auf nationaler Ebene auf Initiative der nationalen makroprudenziellen Behörde oder infolge der Empfehlungen oder Warnungen des ESRB verfolgt werden können.

Empfehlung B — Institutionelle Vorkehrungen

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen,

- in den nationalen Rechtsvorschriften eine Behörde zu bestimmen, die mit der Durchführung der makroprudenziellen Politik betraut ist, im allgemeinen entweder als einzelne Institution oder als ein aus denjenigen Behörden zusammengesetztes Gremium, deren Maßnahmen einen materiellen Einfluss auf die Finanzstabilität haben. In den nationalen Rechtsvorschriften sollte der Entscheidungsprozess des Leitungsorgans der makroprudenziellen Behörde festgelegt werden;
- sofern eine einzelne Institution als makroprudenzielle Behörde bestimmt wird, Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen allen Behörden zu schaffen, deren Maßnahmen unbeschadet ihrer jeweiligen Mandate einen materiellen Einfluss auf die Finanzstabilität haben;

⁽¹⁾ Kommissionsvorschläge für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats (KOM(2011) 453 endg.) und für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (KOM(2011) 452 endg.).

3. sicherzustellen, dass die Zentralbank eine führende Rolle in der makroprudenziellen Politik spielt und dass ihre Unabhängigkeit im Sinne des Artikels 130 des Vertrags nicht von der makroprudenziellen Politik untergraben wird;
4. die makroprudenzielle Behörde zu beauftragen, auch grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, insbesondere durch Benachrichtigung des ESRB über die für den Umgang mit systemischen Risiken auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen informiert wird.

Empfehlung C — Aufgaben, Befugnisse, Instrumente

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen,

1. die makroprudenzielle Behörde mindestens damit zu betrauen, die Risiken für die Finanzstabilität zu identifizieren, zu überwachen und zu beurteilen und die Strategien umzusetzen, um ihr Ziel durch die Verhinderung und Minderung derartiger Risiken zu erreichen;
2. sicherzustellen, dass die makroprudenzielle Behörde die Befugnis hat, sämtliche nationalen Daten und Informationen rechtzeitig anzufordern und zu erhalten, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben von Bedeutung sind, einschließlich Informationen von mikroprudenziellen Aufsichtsbehörden und Wertpapieraufsichtsbehörden und nichtaufsichtlicher Informationen ebenso wie institutionsspezifischer Informationen, sofern eine begründete Anforderung und angemessene Vorkehrungen zur Wahrung der Geheimhaltung vorliegen. Nach den gleichen Grundsätzen sollte die makroprudenzielle Behörde mit den mikroprudenziellen Aufsichtsbehörden die Daten und Informationen austauschen, die für die Ausübung der Aufgaben dieser Behörden von Bedeutung sind;
3. die makroprudenzielle Behörde mit der Befugnis auszustatten, die Überwachungskonzepte zu bestimmen und/oder zu entwickeln, um nach Koordination oder zusammen mit den mikroprudenziellen Aufsichtsbehörden und Wertpapieraufsichtsbehörden die Finanzinstitutionen und -strukturen festzulegen, die für den jeweiligen Mitgliedstaat systemrelevant sind, und den Bereich der nationalen Aufsicht zu bestimmen oder dazu Empfehlungen abzugeben;
4. sicherzustellen, dass die makroprudenzielle Behörde über angemessene Instrumente zur Erreichung ihrer Ziele verfügt. Wenn nötig, sollten klare und schnelle Verfahren eingeführt werden, um die makroprudenzielle Behörde mit Instrumenten auszustatten.

Empfehlung D — Transparenz und Rechenschaft

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen,

1. sicherzustellen, dass Beschlüsse über die makroprudenzielle Politik und ihre Begründungen rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht werden, sofern darin kein Risiko für die Finanzstabilität besteht, und dass die makroprudenziellen Strategien

durch die makroprudenzielle Behörde dargelegt und veröffentlicht werden;

2. die makroprudenzielle Behörde mit der Befugnis auszustatten, öffentliche und nichtöffentliche Stellungnahmen zu systemischen Risiken abzugeben;
3. der makroprudenziellen Behörde letztlich gegenüber dem nationalen Parlament eine Rechenschaftspflicht aufzuerlegen;
4. Rechtsschutz für die makroprudenzielle Behörde und ihre Mitarbeiter sicherzustellen, sofern sie nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt haben.

Empfehlung E — Unabhängigkeit

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sicherzustellen, dass

1. die makroprudenzielle Behörde bei der Verfolgung ihres Ziels zumindest funktional unabhängig ist, insbesondere von politischen Organen und von der Finanzbranche;
2. organisatorische und finanzielle Vorkehrungen nicht die Durchführung der makroprudenziellen Politik gefährden.

ABSCHNITT 2

UMSETZUNG

1. Auslegung

Die in der vorliegenden Empfehlung verwendeten Begriffe haben die folgende Bedeutung:

„Finanzinstitute“: Finanzinstitute im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010;

„Finanzsystem“: Finanzsystem im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010.

2. Umsetzungskriterien

1. Für die Umsetzung der vorliegenden Empfehlung gelten die folgenden Kriterien:
 - a) Die empfohlenen Maßnahmen sollten in nationale Rechtsvorschriften umgesetzt werden;
 - b) Aufsichtsarbitrage sollte vermieden werden;
 - c) bei der Umsetzung sollte dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Hinblick auf die unterschiedliche systemische Bedeutung der Finanzinstitute, für die verschiedenen institutionellen Systeme und unter Berücksichtigung von Ziel und Inhalt jeder Empfehlung angemessen Rechnung getragen werden;
 - d) im Sinne der Empfehlung A
 - i) können Zwischenziele der Politik als operative Spezifikationen des Endziels festgelegt werden;

ii) sollte die makroprudenzielle Politik ein Tätigwerden auch in Bezug auf Maßnahmen mit makroprudenzieller Relevanz vorsehen.

2. Die Adressaten werden ersucht, dem ESRB und dem Rat mitzuteilen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der vorliegenden Empfehlung ergriffen haben, oder ihr Nichthandeln in angemessener Weise zu rechtfertigen. Die Berichte sollten zumindest die folgenden Informationen enthalten:

- a) Informationen über Inhalt und Zeitrahmen der ergriffenen Maßnahmen;
- b) Beurteilung der Funktionsweise der ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele der vorliegenden Empfehlung;
- c) ausführliche Rechtfertigung eines etwaigen Nichthandelns oder Abweichens von der vorliegenden Empfehlung, einschließlich etwaiger zeitlicher Verzögerungen.

3. Zeitrahmen für die Nachverfolgung

1. Die Adressaten werden ersucht, den ESRB und den Rat über Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, die infolge dieser Empfehlung ergriffen worden sind, und gegebenenfalls ein Nichthandeln gemäß den folgenden Absätzen angemessen zu rechtfertigen.
2. Die Adressaten übermitteln dem ESRB bis zum 30. Juni 2012 einen Zwischenbericht, der mindestens die folgenden Aspekte abdeckt: a) eine Erklärung darüber, ob das mikroprudenzielle Mandat umgesetzt wurde, oder ob geplant ist, es umzusetzen, b) eine Prüfung der Rechtsgrundlage für die Umsetzung dieser Empfehlung, c) die geplante institutionelle Gestalt der makroprudenziellen Behörde und die ins Auge gefassten institutionellen Änderungen, d) für jede hier genannte Empfehlung eine Beurteilung danach, ob sie von den nationalen Maßnahmen zur Erfüllung des makroprudenziellen Mandats abgedeckt sind oder werden, und, falls dies

nicht der Fall ist, eine angemessene Begründung. Der ESRB kann die Adressaten über seine Ansicht zu dem Zwischenbericht informieren.

3. Die Adressaten übermitteln dem ESRB und dem Rat bis zum 30. Juni 2013 den Abschlussbericht. Die empfohlenen Maßnahmen sollten bis zum 1. Juli 2013 in Kraft treten.
4. Der Verwaltungsrat kann die in den Absätzen 2 und 3 aufgeführten Fristen verlängern, wenn für die Einhaltung einer oder mehrerer Empfehlungen Gesetzgebungsinitiativen notwendig sind.

4. Überwachung und Beurteilung

1. Das Sekretariat des ESRB
 - a) unterstützt die Adressaten, einschließlich durch Erleichterung einer abgestimmten Berichterstattung im Wege der Bereitstellung maßgeblicher Vorlagen und gegebenenfalls detaillierter Angaben zu den Modalitäten und dem Zeitrahmen der Nachverfolgung;
 - b) überprüft die Nachverfolgung durch die Adressaten, einschließlich durch Unterstützung der Adressaten auf deren Verlangen, und erstattet dem Verwaltungsrat über den Lenkungsausschuss innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf der Nachverfolgungsfristen Bericht über die Nachverfolgung.
2. Der Verwaltungsrat beurteilt die von den Adressaten gemeldeten Maßnahmen und Rechtfertigungen und entscheidet gegebenenfalls, ob die vorliegende Empfehlung nicht eingehalten wurde und die Adressaten ihr Nichthandeln nicht angemessen gerechtfertigt haben.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 22. Dezember 2011.

Der Vorsitzende des ESRB
Mario DRAGHI