



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 25. Mai 2001

auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde und über die Änderung des Bankwesengesetzes, des Wertpapieraufsichtsgesetzes, des Investmentfondsgesetzes, des Beteiligungsfondsgesetzes, des Sparkassengesetzes, des Bausparkassengesetzes, des Hypothekenbankengesetzes, des Pfandbriefgesetzes, des EGVG, des Börsegesetzes 1989, des Versicherungsaufsichtsgesetzes, des Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetzes 1994, des Pensionskassengesetzes, des Kapitalmarktgesetzes, des Handelsgesetzbuches, des Aktiengesetzes, des GmbH-Gesetzes und des Nationalbankgesetzes 1984 (Finanzmarktaufsichtsgesetz-FMAG)

(CON/2001/10)

1. Am 19. April 2001 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde und über die Änderung des Bankwesengesetzes, des Wertpapieraufsichtsgesetzes, des Investmentfondsgesetzes, des Beteiligungsfondsgesetzes, des Sparkassengesetzes, des Bausparkassengesetzes, des Hypothekenbankengesetzes, des Pfandbriefgesetzes, des EGVG, des Börsegesetzes 1989, des Versicherungsaufsichtsgesetzes, des Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetzes 1994, des Pensionskassengesetzes, des Kapitalmarktgesetzes, des Handelsgesetzbuches, des Aktiengesetzes, des GmbH-Gesetzes und des Nationalbankgesetzes 1984 (Finanzmarktaufsichtsgesetz-FMAG) (nachfolgend als „Gesetzesentwurf“ bezeichnet) ersucht. Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, die Finanzaufsicht in Österreich umzugestalten sowie die Oesterreichische Nationalbank (nachfolgend als „OeNB“ bezeichnet) mit der Überwachung von Zahlungssystemen zu betrauen.
2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als „Vertrag“ bezeichnet), Artikel 3.1 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (nachfolgend als „Satzung“ bezeichnet) und auf Artikel 2 Absatz 1

dritter, fünfter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen von Rechtsvorschriften¹, da der Gesetzesentwurf Bestimmungen über eine nationale Zentralbank, Zahlungs- und Verrechnungssysteme sowie Bestimmungen über Finanzinstitute, die die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen könnten, enthält. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

3. Eines der Ziele des Gesetzesentwurfs ist die Vereinigung der Kapazitäten der Behörden, die gegenwärtig in den verschiedenen Aufsichtsbereichen tätig sind, insbesondere das Bundesministerium für Finanzen, die Bundes-Wertpapieraufsicht und die OeNB, in einer neu zu errichtenden weisungsfreien Finanzmarktaufsichtsbehörde (nachfolgend als „FMA“ bezeichnet) zusammenzufassen. Die FMA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet und als Allfinanzaufsichtsbehörde für die Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht zuständig sein. Das Bundesministerium für Finanzen wird mit der grundsätzlichen Aufsicht über die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die FMA betraut. Die FMA wird sowohl durch die beaufsichtigten Institute selbst als auch durch einen jährlichen Beitrag des Bundes finanziert. In den Erläuternden Bemerkungen zu dem Gesetzesentwurf (nachfolgend als „Erläuternde Bemerkungen“ bezeichnet) wird ausgeführt, dass die Errichtung einer eigenständigen Finanzaufsichtsbehörde in Österreich unter anderem mit der Zielsetzung erfolgt, die operationale Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde und die Flexibilität der Aufsicht zu gewährleisten. Die operationale Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der FMA entspricht vollinhaltlich dem Prinzip 1 der „Grundzüge für ein wirksame Bankenaufsicht“ des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht.
4. Als allgemeine Bemerkung stellt die EZB fest, dass die Rolle der OeNB im Aufsichtsbereich nach Verabschiedung des Gesetzesentwurfs an Bedeutung verlieren wird. Dies steht im Gegensatz zu der Position, die von der EZB in ihrem Bericht über „die Rolle der Zentralbanken in der Aufsicht über Finanzdienstleister“² vertreten wurde. Die EZB ist der Ansicht, dass die Aufrechterhaltung der engen Einbeziehung der nationalen Zentralbanken in die Aufsicht eine Voraussetzung dafür ist, dass das Eurosystem adäquat zur Überwachung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet beitragen kann. Dies ist von besonderer Bedeutung in einem Umfeld, in dem Art und Umfang dieser Risiken durch die Einführung der einheitlichen Währung und die darauffolgende stärkere Integration der Finanzmärkte beeinflusst werden. Darüber hinaus kann auf diese Weise eine reibungslose Koordinierung zwischen den auf der Ebene des Eurosystems ausgeübten Zentralbankfunktionen und den auf nationaler Ebene ausgeübten Aufsichtsfunktionen gewährleistet werden. Nach Auffassung der EZB könnte das

¹ ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

² Veröffentlicht auf der Web-Seite der EZB (<http://www.ecb.int>); vgl. die Presseerklärung der EZB vom 22.3.2001.

Ziel einer effizienteren Koordinierung der ausgeübten Aufsichtsfunktionen in allen Bereichen der Finanzaktivitäten auch in der Weise verfolgt werden, dass die Rolle der Zentralbank in dieser Hinsicht nicht eingeschränkt wird. Zur Unterstützung einer kontinuierlichen und sogar verstärkten Einbeziehung der OeNB in die Aufsicht ist darauf hinzuweisen, dass der Vertrag eine Bestimmung enthält, wonach die Zentralbank in Aufsichtsangelegenheiten, die im Rahmen der stärkeren Integration der Finanzmärkte aufkommen, in Anspruch genommen wird. Tatsächlich besteht nach Artikel 105 Absatz 6 des Vertrages ein vereinfachtes Verfahren zur Übertragung von besonderen Aufgaben auf die EZB im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen. Ferner überträgt Artikel 105 Absatz 5 dem Eurosystem die Aufgabe, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen. Eine eingeschränkte Rolle der OeNB im Bereich der Aufsicht könnte die Erfüllung der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Verpflichtungen generell erschweren. Nach Ansicht der EZB stellt der Gesetzesentwurf nicht im ausreichenden Maße sicher, dass die OeNB zur Gänze die Aufsichtsaufgaben wahrnehmen kann, die dem Eurosystem im Interesse der Stabilität des Finanzsystems übertragen wurden.

5. Die EZB stellt fest, dass der Gesetzesentwurf auch darauf abzielt, einige der sich aus dem bestehenden institutionellen Rahmen ergebenden Vorteile, einschließlich der gegenwärtigen Einbeziehung der OeNB in die Aufsicht – mit der wesentlichen und sachlich nicht begründet erscheinenden Ausnahme der Einschränkung der Vor-Ort-Prüfungen auf das Marktrisiko (siehe Ziffer 9, unten) – zu erhalten. Nach den Erläuternden Bemerkungen soll diese Einbeziehung unterstützt werden, unabhängig davon, welche Organisationsform für die Übertragung von Aufsichtsaufgaben gewählt wird. Dies wird unter anderem deutlich in den Bestimmungen des Gesetzesentwurfs über die Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates der FMA, die Zusammensetzung des Beirates sowie des Finanzmarktkomitees der FMA, die mögliche operationale Einbeziehung der OeNB in Aufsichtsaufgaben, den institutionellen Informationsaustausch zwischen den beiden Behörden, und die Beratungsfunktion der OeNB gegenüber der FMA und dem Bundesminister für Finanzen.
6. In Anbetracht dessen ist die EZB der Meinung, dass Verbesserungen der Bestimmungen des Gesetzesentwurfs, in denen die Rolle der OeNB in Hinblick auf die Stabilität des Finanzsystems und die Erfüllung von Aufgaben im Aufsichtsbereich definiert wird, erforderlich sind. Dies wäre im Sinne und entsprechend dem Geiste der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
7. Erstens betrifft dies die spezifische Rolle der OeNB in den Bereichen der Stabilität des Finanzsystems und der Aufsicht. Der Gesetzesentwurf sollte klarstellen, dass die OeNB eine Verantwortlichkeit für die übergeordnete Stabilität des Finanzsystems hat, und zwar als

getrennte Funktion von der praktischen Aufsicht und den finanzregulativen Aufgaben. Die ausdrückliche Zuweisung einer solchen Zuständigkeit erscheint insbesondere in Anbetracht der formellen Zuweisung der Zuständigkeit für die Aufsicht über einzelne Institute an die FMA als sinnvoll. Dies würde sich auch auf den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen institutionellen Rahmen positiv auswirken. Im Hinblick auf ihren Einblick in die Geld- und Finanzmarktentwicklungen und ihre Beteiligung an Zahlungssystemen und geldpolitischen Geschäften befinden sich Zentralbanken generell in einer geeigneten Position, um Verantwortung für die Stabilität des Finanzsystems zu übernehmen. Dies gilt sowohl im Rahmen des normalen Umfelds als auch in Krisenmanagementsituationen. In diesem Zusammenhang begrüßt die EZB die Errichtung des Finanzmarktkomitees als Organ zur Förderung von Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den Behörden, die gemeinsam für die Stabilität der Finanzmärkte zuständig sind. Darüber hinaus sollte der OeNB im Hinblick auf ihre Rolle im Rahmen der Stabilität des Finanzsystems ausdrücklich die Aufgabe übertragen werden, in enger Zusammenarbeit mit der FMA an der Aufsicht über Finanzintermediäre mitzuwirken.

8. Zweitens wäre es nach Ansicht der EZB sinnvoll – obwohl der Gesetzesentwurf die Notwendigkeit, Aufsichts- und Zentralbankfunktionen zu verbinden, bereits in verschiedener Hinsicht abdeckt – in den Gesetzesentwurf das grundlegende Prinzip aufzunehmen, wonach ein reibungsloses Zusammenwirken zwischen der FMA und der OeNB eine enge Zusammenarbeit in allen Bereichen von gemeinsamen Interesse voraussetzt. Dieses Prinzip, das zum Beispiel in den in Artikel II des Gesetzesentwurfs enthaltenen vorgeschlagenen Bestimmungen hinsichtlich §§ 79 und 80 des Bankwesengesetzes angesprochen ist, sollte darüber hinaus in einer allgemeinen Bestimmung festgelegt werden, die eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorsieht, mit dem grundlegenden Ziel, wirksame und praktikable Verfahren für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der FMA und der OeNB zu entwickeln. Eine solche Bestimmung sollte inhaltlich weiter als die in Artikel I des Gesetzesentwurfs enthaltenen vorgeschlagenen Bestimmungen hinsichtlich § 21 Absatz 2 des Finanzmarktgesetzes gefasst sein.
9. Drittens schließt sich daran an, dass die Fragen des Zugangs zu Informationen und des Informationsaustausches im Gesetzesentwurf generell genauer geregelt werden könnten als dies insbesondere in den in Artikel II des Gesetzesentwurfs enthaltenen Änderungen der §§ 79 und 80 des Bankwesengesetzes erfolgt ist. In diesem Zusammenhang merkt die EZB zunächst an, dass in § 43 des Nationalbankgesetzes sowie in § 77 des Bankwesengesetzes und in dem in Artikel II des Gesetzesentwurfs enthaltenen vorgeschlagenen Bestimmungen hinsichtlich § 21 Absatz 2 des Finanzmarktgesetzes zwar grundsätzlich diesbezügliche Regelungen enthalten sind. Die EZB würde es jedoch aus den nachstehenden Gründen begrüßen, wenn der Zugang zu Informationen und der Informationsaustausch näher spezifiziert wird. Insbesondere sollte der Informationsaustausch nicht vom Eintritt bestimmter Ereignisse abhängig sein, wie dies derzeit

in den genannten Bestimmungen des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist, sondern kontinuierlich erfolgen und auf diese Weise einen regelmäßigen Informationsfluss implizieren. Die EZB würde es ferner begrüßen, wenn eventuelle rechtliche Hindernisse für den Informationsaustausch zwischen der FMA und der OeNB ausdrücklich vermieden werden. Nach den einschlägigen Bestimmungen der sogenannten BCCI-Richtlinie³, die in allen sektoralen Richtlinien aufgenommen wurden, können Informationen, die der Vertraulichkeit und der Geheimhaltungspflicht unterliegen, von den Aufsichtsbehörden und Zentralbanken insbesondere zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben ausgetauscht werden. Im Hinblick darauf, dass durch den Gesetzesentwurf eine neue Aufsichtsbehörde geschaffen wird, würde die EZB es begrüßen, wenn dieses Prinzip sowohl im Gesetz zur Errichtung der FMA als auch im Nationalbankgesetz ausdrücklich festgeschrieben würde. Die Zentralbanktätigkeit liefert einen wertvollen Beitrag im Rahmen des Aufsichtsverfahrens, und der Zugang von Zentralbanken zu Aufsichtsressourcen wirkt sich positiv auf die Durchführung von geldpolitischen Geschäften, die Überwachung von Zahlungssystemen und die Stabilität des Finanzsystems aus. Es ist auch auf die grenzüberschreitende Bedeutung des Informationsaustauschs hinzuweisen, da es erforderlich sein könnte, Informationen mit Bezug zu den Aufgaben des Eurosystems an andere nationale Zentralbanken des Eurosystems und die EZB weiterzugeben. Es wäre daher begrüßenswert, wenn eine Bestimmung, die diesem Gesichtspunkt Rechnung trägt, im Gesetzesentwurf aufgenommen würde. Dieser Vorschlag entspricht den in dem aktuellen „Bericht über Finanzkrisenmanagement“ des Wirtschafts- und Währungsausschusses⁴ enthaltenen Empfehlungen, wonach rechtliche Hindernisse für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zwischen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken aufgehoben werden sollten. Im Hinblick auf den Zugang zu Informationen von Finanzinstituten begrüßt die EZB die in Artikel II des Gesetzesentwurfs enthaltenen Änderungsvorschläge zu §§ 22e und 26 des Bankwesengesetzes, wonach die OeNB weiterhin Informationen von den meldenden Instituten erhalten wird. Die Entwürfe zu § 79 Absätze 2 und 3 des Bankwesengesetzes werden ebenso begrüßt, da darin vorgesehen ist, dass sowohl die FMA als auch die OeNB Zugang zu den Meldungen haben werden, die die jeweils andere Behörde von den Kreditinstituten erhält. In diesem Sinne sollte in Anbetracht der verstärkten Integration von Finanzdienstleistungen der Zugang zu Aufsichtsinformationen durch die OeNB sich nicht auf Informationen über den Bankensektor beschränken, sondern auch die anderen, als für die Stabilität des Finanzsystems bedeutsam angesehenen Sektoren des Finanzsystems umfassen. Die Zentralbank sollte über die Mittel zur Beurteilung eventueller systemischer Auswirkungen des Verhaltens komplexer

³ Artikel 4 der Richtlinie 95/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Änderung der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute, der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadensversicherungen, der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen, der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen sowie der Richtlinie 85/611/EWG betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) zwecks verstärkter Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen.

⁴ *The Economic and Financial Committee's „Report on financial crisis management“ of 17.4.2001, EFC/ECFIN/251/01-en-Final*

Finanzkonzerne auf Geld- und Kapitalmärkte und auf Zahlungs- und Verrechnungssysteme verfügen. Dies entspräche unter anderem auch dem jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie der Gemeinschaft über die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten⁵, der darauf abzielt, die rechtlichen Hindernisse für den Informationsaustausch mit Zentralbanken zu beseitigen.

10. Viertens ist zur operationalen Einbeziehung der OeNB in die Aufsicht Folgendes anzumerken. Die Einbeziehung der OeNB in Vor-Ort-Überprüfungen wird durch Übertragung der gesamten Aufsichtsaufgaben auf die FMA wesentlich eingeschränkt. Nach dem in Artikel II des Gesetzesentwurfs enthaltenen Änderungsvorschlag zu § 70 des Bankwesengesetzes wird die Möglichkeit der OeNB, an Vor-Ort-Überprüfungen mitzuwirken auf die Überprüfung von Marktrisiken beschränkt. Gemäß den Änderungsvorschlägen zu §§ 26b, 27 und 70 des Bankwesengesetzes verbleibt die Möglichkeit, dass die FMA die OeNB um Durchführung von Überprüfungen von Marktrisiken ersuchen kann. Dies erfolgt jedoch nach dem im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen § 70 des Bankwesengesetzes unter der Bedingung, dass das Verfahren dadurch wesentlich vereinfacht oder beschleunigt wird und es im Interesse der Zweckmäßigkeit, Einfachheit, Raschheit und Kostenersparnis gelegen ist. Die EZB möchte darauf hinweisen, dass die operationale Einbeziehung der OeNB, den Zielsetzungen des Gesetzesentwurfs entsprechend, im Hinblick auf die Erfahrung und den Sachverstand der Zentralbank sowie hinsichtlich der vorhandenen Infrastruktur der Zentralbank von erheblichem Vorteil sein dürfte. Die Möglichkeit einer solchen Einbeziehung der OeNB scheint durch die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs jedoch sehr eingeschränkt zu werden. Einerseits könnte eine solche Einbeziehung durchaus über die schlichte Beurteilung von Marktrisiken hinausgehen und inhaltlich weite und vollständige Vor-Ort-Überprüfungsaufgaben umfassen. Andererseits könnten die Bedingungen, unter denen die OeNB von der FMA in Anspruch genommen werden kann, weiter gefasst werden, insoweit als ein Beitrag der Zentralbank nicht als Ausnahmeverfahren determiniert wird. Zudem ist zu bedenken, dass Markt- und Kreditrisiken in vielfacher Weise in Beziehung zueinander stehen. So ist etwa das spezifische Kursrisiko zwar Teil des Marktrisikos, gleichzeitig aber steht es als Ausdruck der Bonität des jeweiligen Emittenten in engem Zusammenhang mit den Solvabilitätsbestimmungen. Auch ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass sich die Messung und das Management von Kredit- und Marktrisiken in ihren Methoden immer mehr annähern. Die EZB erachtet es daher für zweckmäßig, wenn der Gesetzesentwurf die rechtliche Basis schaffen würde, die OeNB nicht nur mit der ordnungsgemäßen Begrenzung des Marktrisikos, sondern – jedenfalls auch – des Kreditrisikos zu beauftragen. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als die Regelung der

⁵ Artikel 9 Absatz 1 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG und 93/22/EWG des Rates und der Richtlinien 98/78/EG und 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM/2001/213 endg.

Beteiligung der OeNB an der Prüfung des Kreditrisikos ein Präjudiz für die Mitwirkung der OeNB an den sich aus der gegenwärtigen Überarbeitung des Basler Eigenkapitalübereinkommens und der EU Kapitaladäquanzregeln ergebenden neuen Aufgaben darstellt.

11. Fünftens begrüßt die EZB den in Artikel II des Gesetzesentwurfs vorgeschlagenen § 80 Absatz 2 des Bankwesengesetzes, wonach die OeNB das Recht hat, von der FMA und vom Bundesminister für Finanzen zu den nach dem Bankwesengesetz erlassenen Rechtsakten angehört zu werden. Im Hinblick auf ihre Rolle im Rahmen der Stabilität des Finanzsystems möchte die EZB darauf hinweisen, dass die OeNB mit einer beratenden Funktion hinsichtlich sämtlicher, in ihren Zuständigkeitsbereich fallender nationaler Gesetzgebung ausgestattet sein sollte, wobei diese Funktion nicht auf Rechtsakte im Bankenbereich beschränkt sein dürfte. Die EZB weist in diesem Zusammenhang auf die besondere Bedeutung der Einhaltung des § 7 Absatz 3 des Nationalbankgesetzes hin, wonach die OeNB das Recht hat, zu allen Entwürfen von Bestimmungen die von finanzmarktpolitischer Bedeutung sind oder sonst die Interessen der OeNB berühren, angehört zu werden.
12. Die EZB würde es begrüßen, wenn im Gesetzesentwurf eine Bestimmung aufgenommen würde, wonach die FMA in sämtliche Verpflichtungen zu Zusammenarbeit und Informationsaustausch eintritt, die vom Bundesminister für Finanzen in seiner Funktion als ehemalige Aufsichtsbehörde gegenüber anderen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten eingegangen wurden.
13. Die EZB begrüßt die Bestimmungen, die auf eine Verbesserung und Stärkung des Aufsichtsrahmens in Hinblick auf Kreditinstitute abzielen. Insbesondere begrüßt die EZB die vorgeschlagenen Bestimmungen für das Bankwesengesetz über die Möglichkeit der FMA, die Öffentlichkeit über das Bestehen und den Umfang einer Konzession und über die hinsichtlich eines Instituts getroffenen Aufsichtsmaßnahmen zu informieren (Änderungsvorschläge zu § 4, neuer Absatz 7 und § 70, neuer Absatz 7 in Artikel II des Gesetzesentwurfs), über die Stärkung der Stellung der Aufsichtsräte von Kreditinstituten (vorgeschlagener neuer § 63a des Bankwesengesetzes) und das „Rotationsprinzip“ der Bankprüfer (Änderungsvorschläge zu § 62 des Bankwesengesetzes), wonach die Bankprüfer nach einer bestimmten Anzahl von Geschäftsjahren wechseln sollten, damit ihre Unbefangenheit und Unabhängigkeit abgesichert wird.
14. Neben den vorstehend behandelten Punkten schlägt der Gesetzesentwurf eine Änderung der Bestimmungen des Nationalbankgesetzes über die Überwachung von Zahlungssystemen vor. Nach den vorgeschlagenen Bestimmungen wird der OeNB die Kompetenz für die Überwachung von Zahlungssystemen in Österreich übertragen. Gemäß Artikel XIX des Gesetzesentwurfs (vorgeschlagener neuer § 44a Absatz 1 des Nationalbankgesetzes) erstreckt sich die Überwachungskompetenz der OeNB auf 1) Zahlungssysteme, die österreichischem Recht

unterliegen, 2) in Österreich niedergelassene Teilnehmer an Zahlungssystemen, die österreichischem Recht unterliegen, sowie 3) in Österreich niedergelassene Teilnehmer an Zahlungssystemen, die nicht österreichischem Recht unterliegen. Artikel XIX des Gesetzesentwurfs (vorgeschlagener neuer § 44a Absatz 5 des Nationalbankgesetzes) bestimmt, dass die OeNB berechtigt ist, durch Verordnung die einschlägigen Empfehlungen des Ausschusses für Zahlungs- und Abrechnungssysteme (*Committee on Payment and Settlement Systems*, nachfolgend als „CPSS“ bezeichnet) umzusetzen. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Zahlungssystemen wird die OeNB ferner berechtigt sein, Informationen, die Zahlungssysteme betreffen, einzuholen, Vor-Ort-Überprüfungen durchzuführen (entweder im eigenen Namen oder durch die FMA) und bei Nichteinhaltung ihrer Verordnungen Sanktionen zu verhängen.

15. In diesem Zusammenhang möchte die EZB zunächst feststellen, dass die Überwachung von Zahlungssystemen eine wesentliche Zentralbankfunktion darstellt. Ziele der Überwachung von Verrechnungs- und Zahlungssystemen sind der Erhalt der Systemstabilität, die Förderung der Effizienz und die Sicherstellung des Transmissionskanals für die Geldpolitik. Diese Punkte sind für das Vertrauen der Nutzer von Zahlungssystemen und Zahlungsinstrumenten und nicht zuletzt für den Erhalt des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Währung von wesentlicher Bedeutung. Die Rechtsgrundlage für die Überwachungstätigkeit des Eurosystems ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2⁶ des Vertrags und Artikel 3.1⁷ der Satzung. Darüber hinaus ergibt sich die Kompetenz des Eurosystems hinsichtlich der Systemüberwachung aus Artikel 22 der Satzung, der Folgendes bestimmt: *„Die EZB und die nationalen Zentralbanken können Einrichtungen zur Verfügung stellen und die EZB kann Verordnungen⁸ erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Gemeinschaft und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten“*. Innerhalb des Eurosystems formuliert der EZB-Rat die gemeinsamen Grundprinzipien, wobei er die Ziele und die zentralen Grundsätze der gemeinsamen Überwachungs politik des Eurosystems bestimmt. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien und die Ausübung der regulären Überwachungsaktivitäten über die Systeme liegt bei den nationalen Zentralbanken (nachfolgend als „NZBen“ bezeichnet) und der EZB im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. In Bereichen, die nicht explizit von den gemeinsamen Grundprinzipien umfasst sind, finden Grundsätze Anwendung, die von den einzelnen NZBen festgelegt werden. Diese Grundsätze müssen im Einklang mit den Grundsätzen stehen, die auf der Ebene des Eurosystems definiert wurden.

⁶ „Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin, [...] das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.“

⁷ „Nach Artikel 105 Absatz 2 dieses Vertrags bestehen die grundlegenden Aufgaben des ESZB darin, [...] das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.“

⁸ Vgl. Artikel 34.2 der Satzung: „Eine Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“

16. Vor diesem allgemeinen Hintergrund begrüßt die EZB, dass die Kompetenz für die Überwachung von Zahlungssystemen in Österreich durch Gesetz auf die OeNB übertragen wird. Dieser Schritt erhöht die Transparenz der Zentralbankpolitiken und entspricht dem Verfahrenskodex des Internationalen Währungsfonds (nachfolgend als „IWF“ bezeichnet) zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik. Die EZB stellt jedoch fest, dass Artikel XIX des Gesetzesentwurfs (vorgeschlagener neuer § 44a Absatz 1 des Nationalbankgesetzes) die Überwachungsfunktion der OeNB auf den Schutz der Sicherheit von Zahlungssystemen zu beschränken scheint. Obwohl diese Aufgabe im Rahmen der Überwachungsfunktion von zentraler Bedeutung ist, stellt sie, wie vorstehend dargelegt, jedoch lediglich einen Aspekt innerhalb eines breiteren Spektrums dar. Aus diesem Grunde schlägt die EZB eine Anpassung des vorgeschlagenen neuen § 44a Absatz 1 des Nationalbankgesetzes vor, und zwar dahingehend, dass dieser Paragraph dem Vertrag entsprechend in eine allgemeinere Bestimmung geändert wird. Es sollte festgelegt werden, dass die OeNB ein zuverlässiges und effizientes Funktionieren der Zahlungssysteme, was die Sicherheit der Zahlungsinstrumente mit einschließt, im Rahmen der auf die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme im Sinne von Artikel 105 Absatz 2 des Vertrages bezogenen Aufgaben des ESZB gewährleisten muss.
17. Gemäß Artikel XIX des Gesetzesentwurfs (vorgeschlagener neuer § 44a Absatz 1 Ziffer 1 des Nationalbankgesetzes) erstreckt sich die Überwachung auf „Zahlungssysteme, die österreichischem Recht unterliegen“. Die EZB stellt fest, dass hinsichtlich der Systeme, die keine eindeutige nationale Verankerung haben grundsätzlich die NZB jenes Staates die Aufsichtsfunktion hat, in dem das System rechtlich verankert ist, es sei denn, der EZB-Rat trifft aufgrund der Systemmerkmale eine anderweitige Entscheidung und überträgt der EZB die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben. Es ist offensichtlich, dass davon auch Systeme betroffen sein können, die auf Grundlage der Gesetze von einzelnen Mitgliedstaaten eingerichtet und betrieben werden. Aus diesem Grunde schlägt die EZB vor, im Gesetzesentwurf klarzustellen, dass der vorgeschlagene neue § 44a Absatz 1 Ziffer 1 des Nationalbankgesetzes die vom EZB-Rat festgelegten Überwachungsfunktionen der EZB in keiner Weise beeinträchtigt.
18. Die EZB stellt fest, dass sich gemäß Artikel XIX des Gesetzesentwurfs (vorgeschlagener neuer § 44a Absatz 1 Ziffer 3 des Nationalbankgesetzes) die Überwachung auf „in Österreich niedergelassene Teilnehmer an Zahlungssystemen, die nicht österreichischem Recht unterliegen“ erstreckt. Die EZB versteht diese Bestimmung dahingehend, dass sie auf in Österreich niedergelassene Teilnehmer, die im Wege des Fernzugangs an einem ausländischen Recht unterliegenden Zahlungssystem teilnehmen, angewendet wird, und dass diese Teilnehmer unter die österreichische Überwachung von Zahlungssystemen fallen. Der Gesetzesentwurf sollte in dieser Hinsicht klargestellt werden.

19. Die EZB möchte auch zu dem in Artikel XIX des Gesetzesentwurfs vorgeschlagenen neuen § 44a Absatz 5 und dem entsprechenden Abschnitt in den Erläuternden Bemerkungen Stellung nehmen. Darin ist vorgesehen, dass die OeNB berechtigt ist, durch Verordnung den Inhalt der Empfehlungen des CPSS, eines internationalen Standardisierungsgremiums, dessen Aufgabe die Ausarbeitung von Empfehlungen für Verrechnungs- und Zahlungsgeschäfte sowie Zahlungssysteme ist, umzusetzen.

Auf der Grundlage der in Ziffer 15, oben, genannten Bestimmungen des Vertrags und der Satzung in Verbindung mit Artikel 12.1 Unterabsatz 1⁹ der Satzung ist der EZB-Rat das für die Festlegung der gemeinsamen Grundprinzipien des Eurosystems im Überwachungsbereich zuständige Beschlussorgan. In Übereinstimmung mit Artikel 12.1 Unterabsatz 3¹⁰ der Satzung sollen die NZBen verfügbar sein, und die EZB soll sie, soweit dies möglich und sachgerecht erscheint, zur Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien im Überwachungsbereich in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund ist in erster Linie der EZB-Rat dafür zuständig, über die Verabschiedung und die Umsetzung der Empfehlungen des CPSS auf Ebene des Eurosystems zu beschließen. Innerhalb dieses allgemeinen institutionellen Rahmens und des generellen Ermessens des EZB-Rates kann die OeNB, wie die anderen NZBen im Eurosystem, die Empfehlungen des CPSS auf nationaler Ebene umsetzen. Demnach, und ganz generell, würde die EZB es begrüßen, wenn der in Artikel XIX des Gesetzesentwurfs vorgeschlagene neue § 44a Absatz 5 in der Weise angepasst wird, dass klargestellt wird, dass sich die Ausübung der Regelungsbefugnis der OeNB im Bereich der Überwachung der Zahlungssysteme im Einklang mit den vom EZB-Rat vorgegebenen gemeinsamen Grundprinzipien für das Eurosystem befinden soll.

20. Die EZB begrüßt, dass die OeNB mit Regelungsbefugnissen im Bereich der Überwachung von Zahlungssystemen betraut werden wird. Es sollte dennoch darauf hingewiesen werden, dass eine Verordnung der EZB gegenüber einer Verordnung der OeNB, die aufgrund der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungsbefugnis erlassen wird, vorrangig wäre. Obwohl die EZB noch nicht, wie in den Erläuternden Bemerkungen dargelegt, von der Möglichkeit gemäß Artikel 22 der Satzung, Verordnungen zu erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme zu gewährleisten, Gebrauch gemacht hat, sollte darauf hingewiesen werden, dass der EZB-Rat, falls erforderlich, dies jederzeit tun kann. Die EZB würde es deshalb befürworten, wenn die Erläuternden Bemerkungen in der Weise geändert werden, dass nicht der Eindruck erweckt wird, dass den Kompetenzen der EZB in diesem Bereich vorgegriffen wird.

⁹ „Der EZB-Rat erläßt die Leitlinien und Entscheidungen, die notwendig sind, um die Erfüllung der dem ESZB nach diesem Vertrag und dieser Satzung übertragenen Aufgaben zu gewährleisten.“

¹⁰ Unbeschadet dieses Artikels nimmt die EZB die nationalen Zentralbanken zur Durchführung von Geschäften, die zu den Aufgaben des ESZB gehören, in Anspruch, soweit dies möglich und sachgerecht erscheint.“

21. Nach dem in Artikel XIX des Gesetzesentwurfs vorgeschlagenen neuen § 44a Absatz 6 „[können] im Einvernehmen mit der FMA Überprüfungen vor Ort auch durch Prüfungsorgane der FMA im Namen und auf Rechnung der Oesterreichischen Nationalbank durchgeführt werden.“ Die EZB versteht dies dahingehend, dass das Personal der FMA bei der Erfüllung von Aufgaben im Sinne dieser Bestimmung und in den Fällen, in denen die OeNB die FMA bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktionen in Anspruch nimmt, ausschließlich der OeNB verantwortlich ist und nicht an Weisungen der FMA oder von Dritten gebunden ist.
22. Gemäß dem in Artikel II des Gesetzesentwurfs vorgeschlagenen neuen § 69 des Bankwesengesetzes wird die Aufsicht über Wertpapierabwicklungssysteme (*security settlement systems*, nachfolgend als „SSS“ bezeichnet), die gegenwärtig in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen fällt, auf die FMA übertragen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die reibungslose Funktion von Wertpapierabwicklungssystemen von entscheidender Bedeutung für das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme ist. Internationale Gremien wie der Rat der Weisen, die CPSS und die IOSCO haben anerkannt, dass wegen der gegenseitigen Abhängigkeit von Zahlungs- und Wertpapierabwicklungssystemen für die Aufsicht über Wertpapierabwicklungssysteme auch die Expertise der Zentralbank erforderlich ist. Folglich könnte die OeNB auch in die Aufsicht über Wertpapierabwicklungssysteme einbezogen werden. Ferner ist in der von der gemeinsamen CPSS-IOSCO Arbeitsgruppe über SSS im Rahmen der G 10-Staaten vorgelegten sich kurz vor Fertigstellung befindlichen Empfehlung (CPSS-IOSCO Empfehlung 18) vorgesehen, dass die SSS einer Regulierung und Aufsicht unterliegen. Vor allem sollten die Aufgaben und Ziele der Wertpapieraufseher und der Zentralbank in Hinblick auf die SSS eindeutig definiert werden und ihre diesbezüglichen Aufgaben und wesentlichen Grundsätze offengelegt werden. Darüber hinaus sollten sie in der Lage sein und über die Kapazitäten verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, zu denen auch die Beurteilung und Förderung der Umsetzung dieser Empfehlungen gehört. Die EZB unterstreicht die Bedeutung der Einhaltung der Grundsätze der oben angeführten CPSS-IOSCO Empfehlung 18 durch den Gesetzesentwurf.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 25. Mai 2001.

Der Präsident der EZB

[Unterschrift]

Willem F. DUISENBERG