

# EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

## STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 20. Februar 2004

**auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 85/611/EWG, 91/675/EWG, 93/6/EWG und 94/19/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/12/EG, 2002/83/EG und 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer neuen Ausschussstruktur im Finanzdienstleistungsbereich (KOM(2003) 659 endg.)**

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

1. Am 18. November 2003 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 85/611/EWG, 91/675/EWG, 93/6/EWG und 94/19/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/12/EG, 2002/83/EG und 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer neuen Ausschussstruktur im Finanzdienstleistungsbereich (nachfolgend als „Richtlinienvorschlag“ bezeichnet) ersucht.
2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 erster Gedankenstrich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, da der Richtlinienvorschlag die Ausschussstruktur der EU im Finanzdienstleistungsbereich betrifft und sich auf die Aufsicht und die Stabilität des Finanzsystems auswirkt. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.
3. Der Richtlinienvorschlag ist Teil eines von der Kommission verabschiedeten Maßnahmenpakets zur Umsetzung der auf dem Bericht des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Rates über Regulierungstätigkeit, Aufsicht und Stabilität des Finanzsystems beruhenden Empfehlung des Rates, die sogenannte „Lamfalussy-Methode“ zur Rechtsetzung im Finanzsektor vom Wertpapierbereich auf die Bereiche der Banken, Versicherungen, betrieblichen Altersversorgung und Investmentfonds (OGAW) auszudehnen. Die Lamfalussy-Methode beruht auf einem Vier-Stufen-Konzept. Auf Stufe 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren. Diese Rechtsvorschriften enthalten die Rahmenprinzipien, die die grundlegenden politischen Entscheidungen widerspiegeln, und definieren den Umfang der Durchführungsbefugnisse der Kommission. Stufe 2 umfasst die Rechtsvorschriften, die die Kommission mit Unterstützung der so genannten „Stufe-2-Ausschüsse“ verabschiedet, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Diese Rechtsetzungsebene umfasst die technischen Durchführungsbestimmungen, die erforderlich sind, um die Grundsätze der Rechtsetzung auf Stufe 1 praktisch durchführbar zu machen. Diese technischen Bestimmungen werden auf der Grundlage der Arbeit der so genannten „Stufe-3-Ausschüsse“ vorbereitet, die sich aus hochrangigen Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzen. Stufe-3-Ausschüsse haben darüber hinaus die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zu stärken und die Aufsichtspraktiken anzunähern. Auf Stufe 4 schließlich wirken

die Kommission und die Mitgliedstaaten auf eine bessere Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts hin.

Nachdem der Europäische Rat in Stockholm den Empfehlungen im Bericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte zugestimmt hatte, verabschiedete die Kommission am 6. Juni 2001 zwei Beschlüsse <sup>(1)</sup>, mit denen der Europäische Wertpapierausschuss („European Securities Committee“/ESC) auf Stufe 2 und der Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden („Committee of European Securities Regulators“/CESR) auf Stufe 3 eingesetzt wurden. Mit dem Finanzkonglomeratausschuss („Financial Conglomerates Committee“/FCC) wurde ein zweiter Stufe-2-Ausschuss im Finanzsektor durch die Richtlinie 2002/87/EG <sup>(2)</sup> eingesetzt.

4. Der Richtlinienvorschlag zielt zusammen mit den durch die Kommission verabschiedeten Beschlüssen darauf ab, zwei neue Stufe-2-Ausschüsse und zwei neue Stufe-3-Ausschüsse einzusetzen.

Der Europäische Bankenausschuss („European Banking Committee“/EBC) und der Europäische Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („European Insurance and Occupational Pensions Committee“/EIOPC) werden als Stufe-2-Ausschüsse eingesetzt <sup>(3)</sup>. Der EBC und der EIOPC beraten die Kommission im Hinblick auf Grundsatzfragen und Vorschläge der Kommission

<sup>(1)</sup> Beschluss 2001/527/EG der Kommission vom 6. Juni 2001 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (ABl. L 191 vom 13.7.2001, S. 43), geändert durch den Beschluss 2004/7/EG (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 32), und der Beschluss der Kommission 2001/528/EG vom 6. Juni 2001 zur Einsetzung des Europäischen Wertpapierausschusses (ABl. L 191 vom 13.7.2001, S. 45), geändert durch den Beschluss 2004/8/EG (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 33).

<sup>(2)</sup> Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 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 (ABl. L 35 vom 11.2.2003, S. 1).

<sup>(3)</sup> Beschluss 2004/9/EG der Kommission vom 5. November 2003 zur Einsetzung des Europäischen Ausschusses für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 34) und Beschluss 2004/10/EG der Kommission vom 5. November 2003 zur Einsetzung des Europäischen Bankenausschusses (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 36).

im Banken- und im Versicherungsbereich, und zwar in ähnlicher Weise wie der ESC im Wertpapierbereich und der FCC im Hinblick auf Fragen bezüglich Finanzkonglomerate. Sie unterstützen die Kommission außerdem bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse auf Stufe 2. Der EBC und der EIOPC ersetzen den bestehenden Beratenden Bankenausschuss und den bestehenden Versicherungsausschuss. Die EZB nimmt im EBC — ähnlich wie im ESC und FCC — eine Beobachterrolle ein.

Darüber hinaus wird die gegenwärtige Aufgabe des OGAW-Kontaktausschusses, die Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen im OGAW-Sektor zu unterstützen, auf den ESC übertragen.

Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, Verweise im Gemeinschaftsrecht auf die frühere Ausschussstruktur im Banken-, Versicherungs- und OGAW-Sektor durch Verweise auf den EBC, den EIOPC und den ESC zu ersetzen. Die Beschlüsse der Kommission zur Einsetzung des EBC und des EIOPC und zur Erweiterung der Funktion des ESC treten mit der Verabschiedung des Richtlinienvorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat in Kraft.

Auf Stufe 3 wurden mit Wirkung vom 1. Januar 2004 <sup>(4)</sup> beziehungsweise 24. November 2003 <sup>(5)</sup> der Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden („Committee of European Banking Supervisors“/CEBS) und der Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung („Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors“/CEIOPS) eingesetzt. Die Rolle des CEBS und des CEIOPS besteht darin, in ihren jeweiligen Bereichen die Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen zu beraten, zur Konvergenz der Aufsichtspraktiken beizutragen und die Zusammenarbeit bei der Aufsicht, einschließlich des Informationsaustauschs über einzelne beaufsichtigte Institute, zu stärken. In Übereinstimmung mit den im Bericht des Wirtschafts- und Finanzausschusses enthaltenen Empfehlungen, sind die Zentralbanken, die nicht unmittelbar in die Aufsicht über einzelne Kreditinstitute eingebunden sind, darunter die EZB, Mitglieder ohne Stimmrecht im CEBS.

Schließlich werden mit der Verabschiedung des Richtlinienvorschlags die gegenwärtigen Aufgaben des OGAW-Kontaktausschusses für Arbeiten der Stufe 3 auf den CESR übertragen <sup>(6)</sup>.

5. Die EZB begrüßt die Ausweitung der Lamfalussy-Methode vom Wertpapierbereich auf die Bereiche der Banken, Versicherungen, betrieblichen Altersversorgung und OGAW. Wie auch die Interinstitutionelle Beobachtungsgruppe („Inter-institutional Monitoring Group“/IIMG) in ihrem zweiten Zwischenbericht hervorhebt, trägt die Lamfalussy-Methode positiv zu einer raschen und flexiblen Regulierung der Wertpapiermärkte in der EU bei und ist für die Rechtsetzung im

gesamten Finanzsektor geeignet. Die EZB teilt diese Ansicht und unterstützt daher die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen voll und ganz. Mit einer angemessenen interinstitutionellen Vereinbarung zum Schutz der Rechte der beteiligten Gemeinschaftsorgane führt die Ausweitung der Lamfalussy-Methode zu einem effizienteren und transparenteren Rechtsetzungsprozess im gesamten Finanzsektor. Es wird dadurch leichter, auf Marktentwicklungen mit raschen und wirkungsvollen Regelungen zu reagieren.

6. Die Ausweitung der Lamfalussy-Methode auf den gesamten Finanzsektor bietet auch die Gelegenheit, einen einheitlicheren und einfacheren Regulierungsrahmen zu schaffen. Die EZB möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass es wünschenswert ist, weitere Fortschritte bei der Entwicklung eines kohärenteren europäischen Regelwerks für Finanzinstitute zu erzielen. Die Empfehlungen des zweiten Zwischenberichts der IIMG weisen in dieselbe Richtung. In diesem Bericht wird dargelegt, dass sich Stufe-1-Maßnahmen auf Rahmenprinzipien beschränken und Stufe-2-Maßnahmen klare und unmissverständliche Regeln enthalten sollten, um die kohärente Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Darüber hinaus wird im Bericht zum Ausdruck gebracht, dass auf Stufe 2 häufiger Gebrauch von Verordnungen gemacht werden sollte. Es wird darin ferner empfohlen, die Verwendung von Richtlinien auf dieser Stufe auf solche Fälle zu beschränken, in denen Erwägungen grundsätzlicher Art die Verwendung von Verordnungen nicht wünschenswert erscheinen lassen oder in denen dargelegt wird, dass es nationaler Regelungen bedarf. Die EZB befürwortet diese Empfehlungen. Ihre Umsetzung könnte nach und nach dazu führen, dass Stufe-2-Rechtsakte zur wichtigsten Gruppe technischer Vorschriften werden, die auf Finanzinstitute in der EU anwendbar sind. Gleichzeitig könnten diejenigen Aspekte, bei denen es angemessener wäre, sie auf Ebene des EU-Rechts zu behandeln, von der nationalen Regelungsebene auf die Ebene der Stufe-2-Rechtsakte übertragen werden. Die EZB ist davon überzeugt, dass ein derartiges harmonisiertes und vereinfachtes europäisches Regelwerk einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Integration der Finanzmärkte leisten, die Regulierungskosten für Finanzinstitute erheblich reduzieren und die Verbraucherrechte bei Finanzdienstleistungen verbessern würde. Im neuen Regulierungsprozess werden ausführliche Konsultationen von Marktteilnehmern unabdingbar sein, um verbleibende Hindernisse für die Integration der Finanzmärkte zu identifizieren und Regelungen zu deren Überwindung zu finden.

7. In Bezug auf die Stufe-2-Ausschüsse befürwortet die EZB insbesondere die Vorschläge, die den Bankensektor betreffen. Richtigerweise betont der Richtlinienvorschlag die Regulierungsfunktionen des EBC und erkennt damit die erheblichen Fortschritte an, die seit der Ersten und der Zweiten Banken-Richtlinie <sup>(7)</sup> im Bereich der Zusammenarbeit zwi-

<sup>(4)</sup> Beschluss 2004/5/EG der Kommission vom 5. November 2003 zur Einsetzung des Ausschusses der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 28).

<sup>(5)</sup> Beschluss 2004/6/EG der Kommission vom 5. November 2003 zur Einsetzung des Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (ABl. L 3 vom 7.1.2004, S. 30).

<sup>(6)</sup> Siehe die vorstehend in Fußnote 1 genannten Beschlüsse 2004/7/EG und 2004/8/EG der Kommission.

<sup>(7)</sup> Erste Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 322 vom 17.12.1977, S. 30) (aufgehoben durch die Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates). Zweite Richtlinie 89/646/EWG des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG (ABl. L 386 vom 30.12.1989, S. 1). Beide Richtlinien sind nunmehr durch die Richtlinie 2000/12/EG kodifiziert.

schen den Aufsichtsbehörden in der EU erzielt worden sind. Darüber hinaus wird mit der Einsetzung des CEBS auf Stufe 3 ein Forum für die weitere Verbesserung und Stärkung dieser Zusammenarbeit geschaffen. In diesem Zusammenhang nimmt die EZB die vorgeschlagene Streichung des Artikels 59 der Richtlinie 2000/12/EG<sup>(8)</sup> bezüglich der Beobachtungskoeffizienten für die Solvenz und Liquidität zur Kenntnis. Die EZB stimmt diesem Vorschlag zu und befürwortet die in der Begründung angegebenen Argumente für die Streichung: Beobachtungskoeffizienten für die Solvenz sind angesichts des in der Richtlinie definierten Solvabilitätskoeffizienten nunmehr weitgehend überflüssig, und die Berechnung von Beobachtungskoeffizienten für Liquidität ist im Hinblick auf die Entwicklungen im Liquiditätsrisikomanagement der Banken hinfällig. Außerdem kann die Überwachung der Solvenz und Liquidität angesichts des für diese Tätigkeit erforderlichen Informationsaustausches angemessener auf der Ebene der zuständigen Behörden und der Zentralbanken erfolgen. Die EZB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es unerlässlich ist, die Rolle des Ausschusses für Bankenaufsicht („Banking Supervision Committee“/BSC) des Europäischen Systems der Zentralbanken anzuerkennen, der bereits einen Rahmen für die Überwachung makroprudentieller Entwicklungen geschaffen hat.

8. In Bezug auf die neuen Stufe-3-Ausschüsse ist die EZB der Auffassung, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden im gesamten Finanzsektor stärken und eine kohärentere Umsetzung sowohl der Grundsätze der Stufe 1 als auch der technischen Vorschriften der Stufe 2 gewährleisten. Darüber hinaus trägt die Zusammenarbeit auf Stufe 3 durch die Schaffung gemeinsamer Standards und vereinbarter bewährter Verfahren zu einer größeren Konvergenz der Aufsichtspraktiken bei, wodurch die Aufsicht über europaweit operierende Finanzinstitute und -gruppen in ihrer Gesamtheit verbessert und gleichzeitig der Aufwand für die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Regeln verringert wird. In zunehmend integrierten Märkten erleichtert eine engere Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Behörden die Überwachung von Bedrohungen der Sicherheit und Solidität der Finanzinstitute sowie von Risiken für die Stabilität des Finanzsystems. In diesem Zusammenhang begrüßt die EZB nachdrücklich, dass der Beschluss der Kommission zur Einsetzung des CEBS die spezifischen Besonderheiten der Zusammenarbeit bei der Aufsicht im Bankenbereich anerkennt.

Eine enge und effektive Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken und den Aufsichtsbehörden ist für die Förderung der Stabilität des Finanzsystems äußerst wichtig. Bankgeschäfte sind mit Systemrisiken verbunden, die aufgrund ihrer Auswirkungen auf Zahlungsverkehrssysteme und geldpolitische Geschäfte den Kern der Zentralbankinteressen betreffen. Voraussetzung für eine reibungslose Zusammenarbeit im Krisenfall ist die Stärkung der gängigen Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken und Aufsichtsbehörden. Daher begrüßt es die EZB, dass sich diese äußerst wichtige Funktion der Zentralbanken unabhängig davon, in welchem Umfang sie in die konkrete Durchführung der Aufsicht eingebunden sind, in der Zusammensetzung des CEBS widerspiegelt.

9. Schließlich möchte die EZB darauf hinweisen, dass angesichts der Maßnahmen, die noch im Rahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen ergriffen werden müssen, die Ausweitung der Lamfalussy-Methode auf den gesamten Finanzsektor — wie in der Begründung des Richtlinienvorschlages vermerkt — eine ziemlich dringliche Angelegenheit ist. Die besondere Bedeutung des neuen Prozesses liegt darin zu gewährleisten, dass die Umsetzung des künftigen EU-Regulierungsrahmens zur angemessenen Eigenkapitalausstattung im Bankensektor parallel zur neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung erfolgt und mit dieser konsistent ist, so dass Wettbewerbsnachteile für EU-Finanzinstitute vermieden werden. Darüber hinaus schafft die Lamfalussy-Methode die grundlegenden Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung und Durchsetzung der im Rahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen bereits ergriffenen gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen, um von dieser Initiative in vollem Umfang profitieren zu können. Wenn die EU erst aus 25 Mitgliedstaaten besteht, wird das Erfordernis, die Flexibilität des Gesetzgebungsprozesses zu erhöhen, die Rechtsetzung der EU zu vereinfachen, eine größere Kohärenz bei der Umsetzung und Durchsetzung von EU-Vorschriften zu erreichen und die Zusammenarbeit bei der Aufsicht zu stärken, noch dringlicher.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 20. Februar 2004.

*Der Präsident der EZB*

Jean-Claude TRICHET

---

<sup>(8)</sup> Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABl. L 126 vom 26.5.2000, S. 1). (Zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge — Anhang II: Liste nach Artikel 20 der Beitrittsakte — 3. Freier Dienstleistungsverkehr (ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 335).