

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 13. September 2001

auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zu einem Vorschlag 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 endgültig)

(CON/2001/25)

(2001/C 271/06)

1. Am 21. Mai 2001 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag 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 endgültig) (nachfolgend als „Vorschlag“ bezeichnet) ersucht. Ziel dieses Vorschlags ist es, gemeinsame Normen für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten in ganz Europa festzulegen. Genauer bestimmt der Vorschlag, Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen mit Sitz in der EU, die Teil eines Finanzkonglomerats sind, einer zusätzlichen Beaufsichtigung zu unterstellen. Um einen angemessenen aufsichtsrechtlichen Rahmen zu schaffen, sieht der Vorschlag die Rolle einer für die Koordination zuständigen Behörde (der Koordinator) vor, die aus dem Kreis der beteiligten zuständigen Aufsichtsbehörden bestimmt werden soll. Darüber hinaus nimmt der Vorschlag einige Änderungen an den sektoralen Aufsichtsvorschriften vor, um Unterschiede zwischen den Wettbewerbsbedingungen der beaufsichtigten Unternehmen der verschiedenen Finanzbranchen zu vermeiden.
2. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 erster Gedankenstrich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als „Vertrag“ bezeichnet) und Artikel 3.3 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, da der Vorschlag Bestimmungen über die Aufsicht über Kreditinstitute enthält und das Ziel verfolgt, die Stabilität des Finanzsystems zu fördern. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.
3. Ziel des Vorschlags ist es, spezielle Aufsichtsvorschriften für Finanzkonglomerate einzuführen und damit eine wesentliche Lücke in den EU-Aufsichtsvorschriften zu schließen, welche dadurch hervorgerufen wird, dass bestimmte Gruppen von Finanzinstituten als solche nicht von den bestehenden sektoralen Vorschriften erfasst werden. Der Vorschlag enthält eine zusätzliche Beaufsichtigung gegenüber aufsichtspflichtigen Unternehmen, die einem Finanzkonglomerat angehören und rückt deren angemessene Eigenkapitalausstattung, gruppeninterne Transaktionen und Risikokonzentration ins Blickfeld. Darüber hinaus umfassen Finanzkonglomerate aufsichtspflichtige Unternehmen, die gewöhnlich unterschiedlichen sektoralen Aufsichtsbehörden in jedem Mitgliedstaat unterliegen, oder möglicherweise Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind, was deshalb einen hohen Grad von Abstimmung zwischen allen beteiligten Behörden erforderlich macht. Dadurch dass der Vorschlag im Hinblick auf die Ernennung und den Aufgabenbereich des Koordinators und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden Maßnahmen zur Erleichterung der zusätzlichen Aufsicht vorsieht, trägt er dem Erfordernis einer verbesserten Koordination zwischen allen beteiligten Behörden Rechnung. In Kapitel IV des Vorschlags werden einige Änderungen an den sektoralen Rechtsakten der Gemeinschaft vorgenommen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Finanzkonglomeraten und „homogenen“, lediglich in einer Finanzbranche tätigen Finanzgruppen zu schaffen.
4. Die EZB begrüßt den Vorschlag in weiten Teilen und unterstützt ihn. Die EZB sieht den Vorschlag im Lichte des Bedürfnisses, zunehmend integrierten europäischen Finanzmärkten auf Gemeinschaftsebene einen angemessenen rechtlichen Rahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems zu liefern. Aus Sicht der EZB erfordern die durch die Einführung des Euro hervorgerufenen Veränderungen der Finanzmärkte eine erhebliche Verstärkung der Kooperationsmechanismen zwischen nationalen Behörden sowie mit dem Eurosystem. Der Vorschlag zeichnet einen anfänglichen Rahmen für die aufsichtsrechtliche Regelung und Überwachung von Finanzkonglomeraten, der grundsätzlich als stimmig anzusehen ist. Die EZB begrüßt die Zielsetzung des Vorschlags, und zwar vornehmlich im Hinblick auf die Behandlung der Frage der angemessenen Eigenkapitalausstattung in Finanzkonglomeraten, insbesondere hinsichtlich der Vermeidung der Mehrfachbelegung von Eigenkapital, der Überwachung von gruppeninternen Transaktionen sowie der Sicherung angemessener Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden. Die EZB teilt das Anliegen, einen stabilen institutionellen und aufsichtsrechtlichen Rahmen für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten in der Gemeinschaft zu schaffen. Dies geschieht unter gebührender Berücksichtigung allgemeiner Anforderungen an die Transparenz und Klarheit der Vorkerungen, die Rechtssicherheit, und die angemessene Aufgaben- und Kompetenzverteilung unter den betreffenden Behörden. Teil dieses Rahmens sollte auch die Anerken-

nung der Rolle von Zentralbanken in der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems und des Beitrags sein, den diese zur aufsichtsrechtlichen Überwachung leisten können. Im Allgemeinen sieht die EZB Möglichkeiten für über die gegenwärtige Fassung des Vorschlags hinausgehende, weitere Erläuterungen zu bestimmten Fragen der Aufsicht über Finanzkonglomerate (siehe weiter unten).

5. Erstens, Definition und Bestimmung eines Finanzkonglomerats. Einleitend sei bemerkt, dass die EZB die Erstellung einer umfassenden Typologie der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Konglomerate als unumgänglich für das Verständnis der konkreten Auswirkungen und der Reichweite des Vorschlags erachtet. Nach Ansicht der EZB sollte ein Verfahren für die konkrete Bestimmung eines Finanzkonglomerats gemäß Artikel 2 Absatz 13 und Artikel 3 im Vorschlag vorgesehen werden. Grundsätzlich könnte die Initiative, das Bestehen eines Finanzkonglomerats zu melden, in die Verantwortung der Unternehmen gelegt werden, die ein solches Konglomerat bilden. Auf der anderen Seite könnte den zuständigen Behörden die Verantwortung dafür übertragen werden, aufsichtspflichtige Unternehmen daraufhin zu überprüfen, ob sie ein Konglomerat bilden und die von den zum Konglomerat gehörenden Unternehmen gelieferten Meldungen zu bestätigen. In jedem Fall sind die zuständigen Behörden letztendlich dafür verantwortlich, gegenseitiges Einvernehmen über die Bestimmung eines Finanzkonglomerats zu erzielen. In diesem Zusammenhang könnte es eine zusätzliche Aufgabe des Koordinators sein, der Europäischen Kommission in ähnlicher Weise wie dies zum Beispiel bei zugelassenen Kreditinstituten geschieht (Artikel 11 der Richtlinie 2000/12/EG) ⁽¹⁾ Finanzkonglomerate mitzuteilen. Eine Aufstellung der einer zusätzlichen Beaufsichtigung unterliegenden Finanzkonglomerate könnte zudem zusammen mit den aufsichtspflichtigen Unternehmen, die ein jedes Finanzkonglomerat bilden, und ihren jeweiligen Koordinatoren beispielsweise einmal im Jahr im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht werden.
6. Der Anwendungsbereich des Vorschlags hängt von der Definition eines Finanzkonglomerats ab. Ein Finanzkonglomerat weist die folgenden Merkmale auf: seine Gruppe umfasst ein Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen und mindestens ein Unternehmen aus einer anderen Finanzbranche; seine Gruppe umfasst mindestens ein beaufsichtigtes Unternehmen (ein Kreditinstitut oder eine Wertpapierfirma oder ein Versicherungsunternehmen); es entfaltet erhebliche branchenübergreifende Aktivitäten und es erbringt hauptsächlich Finanzdienstleistungen. Hinsichtlich dieses letztgenannten Merkmals möchte die EZB auf die folgenden drei Punkte hinweisen. Erstens ist die hauptsächlichliche Erbringung von Finanzdienstleistungen an den Begriff der „Finanzbranche“ geknüpft. Die letztgenannte, in Artikel 2 Absatz 7 enthaltene Begriffsbestimmung umfasst die Banken-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungsbranchen. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass diese Definition einen Großteil des gemeinsamen Vermögensverwaltungsgeschäfts vom Begriff der Finanzbranche ausschließt. Aufgrund der Wesensart dieses Geschäftszweigs und der ihm in der Finanzdienstleistungsindustrie zukommenden Bedeutung erscheint dies als unangemessen. In diesem Zusammenhang weist die EZB darauf hin, dass

Verwaltungsgesellschaften infolge der endgültigen Annahme des Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 85/611/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) zwecks Festlegung von Bestimmungen für Verwaltungsgesellschaften und vereinfachte OGAW-Prospekte ⁽²⁾ vereinheitlichten Aufsichtsregelungen unterliegen werden. Die Änderungen der oben genannten Richtlinie ermöglichen den Verwaltungsgesellschaften, eine für jeden Kunden getrennte Verwaltung von Portfolio-Investitionen in Finanzierungsinstrumenten durchzuführen, welche auch von Banken und Wertpapierfirmen angeboten wird. Aus diesem Grunde sollte die Erbringung von gemeinsamen Vermögensverwaltungsdienstleistungen in die Definition der „Finanzbranche“ aufgenommen werden. Darüber hinaus ist anzumerken, dass Artikel 4 des Vorschlags vorsieht, eine zusätzliche Beaufsichtigung über alle aufsichtspflichtigen Unternehmen eines Finanzkonglomerats auszuüben, die entweder an der Spitze eines Finanzkonglomerats stehen, oder Tochterunternehmen einer gemischten Finanzholdinggesellschaft mit Sitz in der Gemeinschaft sind, oder durch eine Beziehung im Sinne von Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 83/349/EWG ⁽³⁾ oder auf sonstige Weise gemäß Artikel 4 innerhalb des Anwendungsbereichs des Vorschlags verbunden sind. Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags definiert „beaufsichtigte Unternehmen“ als Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen. Im Lichte des Vorstehenden schlägt die EZB vor, Verwaltungsgesellschaften auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse in die Begriffsbestimmung eines beaufsichtigten Unternehmens im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 aufzunehmen, so dass diese einer dem Vorschlag entsprechenden zusätzlichen Beaufsichtigung unterliegen.

Zweitens schlägt die EZB vor, dass die in Artikel 3 Absatz 1 festgelegte Schwelle zur Berechnung der Bedeutung der Banken- und Wertpapierbranche innerhalb einer Gruppe ebenso bilanzunwirksame Posten enthalten kann. Die Aufnahme von bilanzunwirksamen Posten ist vom gegenseitigen Einvernehmen der zuständigen Behörden nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c) des Vorschlags abhängig. Ausschließlich auf bilanzunwirksamen Posten beruhende Meldungen können jedoch als unzureichend angesehen werden, sofern bilanzunwirksamen Posten einen bedeutenden Teil des Gesamtbereichs der Aktivitäten bilden.

Drittens stellt die EZB ferner hinsichtlich Artikel 3 Absatz 1 fest, dass der Vorschlag keine Regelungen zu Unternehmen, an denen andere Unternehmen beteiligt sind, enthält, bei denen die Schwellenberechnung anhand der Zahlen der Bilanzsumme etwas irreführend sein kann. Aus diesem Grunde sollte in Artikel 3 Absatz 1 eine Schwellenberechnung anhand von anteilmäßigen Zahlen zugelassen werden.

⁽¹⁾ ABl. L 126 vom 26.5.2000, S. 1.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/611/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) zwecks Festlegung der Bestimmungen für Verwaltungsgesellschaften und vereinfachte Prospekte, (COD(1998) 0242).

⁽³⁾ ABl. L 193 vom 18.7.1983, S. 1.

7. Um zu einem Finanzkonglomerat gehörende Unternehmen bestimmen zu können, wird in Artikel 2 Absatz 11 des Vorschlags der Begriff der „Gruppe“ definiert, wobei auf das Vorhandensein „enger Verbindungen“ zwischen natürlichen oder juristischen Personen abgestellt wird. Der letztgenannte Begriff stützt sich auf den durch die sogenannte BCCI-Folgerichtlinie (Richtlinie 95/26/EG⁽¹⁾) in die sektoralen Richtlinien eingeführten Grundgedanken der engen Verbindungen, der sich hauptsächlich auf Unternehmen bezieht, die gemäß der Richtlinie 83/349/EWG einen konsolidierten Jahresabschluss erstellen müssen. Darüber hinaus erfasst die Begriffsbestimmung in Artikel 2 Absatz 12 des Vorschlags weitere Fälle, in denen beispielsweise „eine oder mehrere Personen nach Auffassung der zuständigen Behörden de facto einen beherrschenden Einfluss auf eine andere Person ausübt bzw. ausüben“, und zwar unabhängig davon, ob dieser beherrschende Einfluss (wie nach der betreffenden Richtlinie für die Konsolidierung des Jahresabschlusses erforderlich) aufgrund eines Vertrags oder einer Vorschrift in der Satzung des Unternehmens ausgeübt wird. Obwohl sicherlich davon auszugehen ist, dass der zuständigen Behörde ein ausreichender Entscheidungsspielraum eingeräumt werden sollte, welche Unternehmen Finanzkonglomeraten zuzurechnen sind und einer zusätzlichen Beaufsichtigung unterworfen werden, ist zu bedenken, dass dadurch die erforderliche Einheitlichkeit der künftigen Anwendung des Vorschlags in den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt werden darf.
8. Zweitens, die zusätzliche Beaufsichtigung und die Rolle des Koordinators. Die EZB stellt fest, dass eine Definition für den wiederholt, zum Beispiel in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7, auftretenden Begriff „der für die zusätzliche Beaufsichtigung zuständigen Behörden“ fehlt. Die Überschrift des Artikels 7 und der Wortlaut von Artikel 7 Absatz 1 legt nahe, dass es sich bei der für die zusätzliche Beaufsichtigung zuständigen Behörde in der Tat um den Koordinator handelt. Dieser Punkt sollte klargestellt werden. Nach Ansicht der EZB ist es keine praktikable Lösung, dass der Koordinator gemäß Artikel 7 Absatz 1 möglicherweise aus mehr als einer zuständigen Behörde besteht. Dies bedeutet, dass der Koordinator sich aus mehreren zuständigen Behörden zusammensetzen kann. Nach dem Verständnis der EZB sollte der Koordinator einen Beitrag zur Verringerung der Komplexität leisten und diese nicht erhöhen. Die EZB hält es deshalb für vorzugswürdig, die Aufgabe des Koordinators lediglich einer zuständigen Behörde zu übertragen. Außerdem stellt die EZB fest, dass nach Artikel 7 Absatz 3 des Vorschlags der für die zusätzliche Beaufsichtigung eines Finanzkonglomerats zuständige Koordinator die zuständigen Behörden der anderen betroffenen Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission über seine Ernennung unterrichtet. Nach Auffassung der EZB folgt aus dem Transparenzgebot an die institutionellen Gemeinschaftsvorschriften für die Finanzaufsicht, dass die Ernennung des Koordinators kraft Gesetzes auch allen beaufsichtigten und unbeaufsichtigten Unternehmen des Finanzkonglomerats, beispielsweise über das Mutterunternehmen des Konglomerats oder das beaufsichtigte, im Zuständigkeitsbereich des Koordinators ansässige Unternehmen, und der breiten Öffentlichkeit mitgeteilt wird. In dieser Hinsicht weist zum Beispiel Abschnitt 5.1.2 des Verfahrenskodexes des Internationalen Währungsfonds zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik darauf hin, dass „die Aufgaben der Finanzbehörden und deren Befugnis, Finanzpolitik zu führen, öffentlich bekanntgemacht werden sollten.“ In diesem Zusammenhang möchte die EZB darauf hinweisen, dass die meisten Vorschriften des Vorschlags darauf beruhen, dass die zuständigen Behörden bei ihren Arbeiten zusammenarbeiten und diese koordinieren. Dies gilt zum Beispiel für Artikel 3 Absatz 3, Artikel 4 Absatz 4, Artikel 5 Absatz 5, Artikel 6 Absatz 6, Artikel 13 Absatz 2 und die Anhänge I und II. Die praktische Durchführbarkeit aller dieser Vorschriften hängt deshalb davon ab, dass konkrete, schriftliche Absprachen und Vereinbarungen zwischen den für die beaufsichtigten Unternehmen des Konglomerats zuständigen Behörden getroffen werden. Nach Auffassung der EZB sollten die zuständigen Behörden die Möglichkeit zur Veröffentlichung solcher Vereinbarungen, vorzugsweise im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, haben. Darüber hinaus ist die EZB hinsichtlich der Umsetzung solcher Vereinbarungen der Ansicht, dass ein gewisser Grad der Konvergenz im Hinblick auf deren Hauptbestandteile erreicht werden sollte, wobei die erforderliche Flexibilität aufsichtsrechtlicher Vereinbarungen erhalten bleibt, um eine angemessene Transparenz und Verständlichkeit des aufsichtsrechtlichen Rahmens sowie eine gleiche und effektive Behandlung bei der Aufsicht über Finanzkonglomerate zu schaffen.
9. Was die Vorschriften über die Ernennung eines Koordinators nach Artikel 7 Absatz 2 angeht, würde es die EZB vorziehen, wenn die in diesem Absatz genannten objektiven Kriterien Vorrang hätten über das Ermessen der zuständigen Behörden, den Koordinator in einer Ad-hoc-Vereinbarung zu bestimmen, wobei Letzteres als eine Alternativlösung in Betracht kommen kann. Dies ist gerechtfertigt, wenn man berücksichtigt, dass objektive Kriterien für die Ernennung des Koordinators den Anforderungen der Transparenz und Rechtssicherheit im Hinblick auf die zusätzliche Beaufsichtigung der Finanzkonglomerate besser gerecht werden. Darüber hinaus stellt die EZB fest, dass bestimmte, in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b) Ziffern ii), iii) und iv) genannte Kriterien für die Ermittlung des Koordinators, wie zum Beispiel die „höchste Bilanzsumme“, von Faktoren abhängen, die sich mit der Zeit ändern. In diesem Zusammenhang ist die EZB der Auffassung, dass, sofern keine größeren Veränderungen in der Zusammensetzung des Konglomerats auftreten, in allen Fällen und unabhängig von Veränderungen in solchen dynamischen Faktoren die Ernennung des Koordinators auf einen bestimmten Mindestzeitraum festgeschrieben werden sollte, welcher im vorgelegten Vorschlag bestimmt werden könnte. Dies würde nicht nur ein gewisses Maß an Kontinuität der zusätzlichen Beaufsichtigung gewährleisten, sondern wäre auch aus Bedarf an Transparenz und Rechtssicherheit gerechtfertigt.
10. Im Hinblick auf die Aufgaben des Koordinators nach Artikel 8 begrüßt die EZB die empfohlene Aufstellung der vorgeschriebenen Aufsichtspflichten. Die EZB ist der Auffassung, dass dem Koordinator eine aktive Rolle im Hinblick auf die Überwachung des Finanzkonglomerats übertragen werden sollte. Zur Förderung der Transparenz und Klarheit gegenüber Marktteilnehmern und der Öffentlichkeit im Allgemeinen empfiehlt die EZB, dass dem Koordinator zusätzlich zum Aufgabenkreis nach Artikel 8 Absatz 1 die Aufgabe übertragen wird, im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden und unter Beachtung der sektoralen Vorschriften die Mitteilung gegenüber der breiten Öffentlichkeit von Entscheidungen, die für das Finanzkonglomerat in seiner Gesamtheit von Bedeutung sind, zu koordinieren.

(1) ABl. L 168 vom 18.7.1995, S. 7.

11. Die EZB stellt fest, dass auch die zusätzliche Beaufsichtigung im Hinblick auf angemessene Eigenkapitalausstattung, gruppeninterne Transaktionen und Risikokonzentration davon abhängt, dass die zuständigen Behörden bei ihren Arbeiten effektiv zusammenarbeiten. Dies kann zu Unsicherheit über die Struktur des aufsichtsrechtlichen Rahmens führen, der grundsätzlich in allen Teilen präzise definiert sein und nicht durch Unklarheiten über seine Wirksamkeit geschwächt werden sollte. Das Problem der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen unter Finanzinstituten dürfte innerhalb des empfohlenen rechtlichen Rahmens an Bedeutung gewinnen, und das Risiko der Aufsichtsarbitrage sollte in dieser Hinsicht so weit wie möglich abgewendet werden. Um mögliche Unklarheiten zu vermeiden, sollte beispielsweise branchenübergreifendes Kapital auf der Ebene des Finanzkonglomerats definiert werden, da die sektoralen Richtlinien im Hinblick auf Eigenkapitalbestandteile nicht harmonisiert sind. Darüber hinaus stellt der Vorschlag nicht klar, welche nationale Rechtsordnung auf die zusätzliche Beaufsichtigung des Konglomerats anwendbar ist. Gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) scheint das Recht des Mitgliedstaats, in dem der Koordinator ansässig ist, maßgeblich zu sein. Diese Auslegung wird jedoch möglicherweise durch den Wortlaut der Anhänge I und II in Frage gestellt, die im Allgemeinen vorsehen, dass die zuständigen Behörden Einvernehmen über die Anwendung der Aufsichtsregeln erzielen sollen. Nach Ansicht der EZB würde eine klar verständliche Lösung dahingehen, dass das betreffende nationale Recht des Mitgliedstaates, in dem der Koordinator ansässig ist, auf die Tätigkeiten des Koordinators im Rahmen der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten Anwendung findet. Sofern der Koordinator aus mehr als einer zuständigen Behörde besteht, sollte der Vorschlag die anwendbare Rechtsordnung klarstellen. Auf der anderen Seite geben jedoch bestimmte Vorschriften des Vorschlags den zuständigen Behörden Möglichkeiten, an der zusätzlichen Beaufsichtigung teilzunehmen. Die zuständigen Behörden sind beispielsweise nach Artikel 13 befugt, Maßnahmen zur Beendigung festgestellter Verstöße zu treffen. Wenn eine Aufsichtsbehörde in dieser Hinsicht Maßnahmen gegen Unternehmen eines Finanzkonglomerats ergreift, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, kann dies zu kollisionsrechtlichen Fragestellungen und Problemen der internationalen Zuständigkeit führen. Deshalb empfiehlt die EZB, dass der Vorschlag genauer zwischen den von den zuständigen Behörden zu erfüllenden Aufsichtsaufgaben und der Rolle des Koordinators unterscheiden sollte.
12. Drittens, Krisenmanagement. Die EZB geht davon aus, dass der aufsichtsrechtliche Rahmen des Vorschlags Situationen des Krisenmanagements auf der Ebene von Finanzkonglomeraten umfasst. Die Aufgaben des Koordinators nach Artikel 8 Absatz 1 umfassen insbesondere „die Koordinierung von Sammlungen und die Verbreitung zweckdienlicher bzw. grundlegender Informationen in [...] Krisensituationen“ und „die Planung und Koordinierung der Aufsichtstätigkeiten [...] in Krisensituationen“. Die Ausübung nationaler Kompetenzen, und dementsprechend, die Rolle anderer betroffener Behörden als Krisenmanager bleibt davon unberührt. Weil jedoch der sehr allgemein gefasste Wortlaut des letzten Unterabsatzes des Artikels 9 Absatz 1 insbesondere mit den in „Krisensituationen“ zu erfüllenden Aufgaben unvereinbar sein könnte, beurteilt die EZB diesen als der Unterstützung der Rolle des Koordinators in solchen Situationen wenig zweckdienlich. Dennoch begrüßt die EZB die Zuweisung einer solchen Rolle an den Koordinator, weil dies insbesondere den Empfehlungen des Berichts des Wirtschafts- und Finanzausschusses über Finanzkrisenmanagement entspricht. Ferner möchte die EZB in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass der Bericht empfiehlt, „alle von einer Krisensituation möglicherweise betroffenen Behörden frühzeitig zu unterrichten“. Nach dem Bericht des WFA schließt dies Zentralbanken sowie die für die Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen zuständigen Behörden ein. Die EZB möchte deshalb noch einmal betonen, dass auch im Falle einer Krise auf der Ebene der Finanzkonglomerate die Rolle der Zentralbanken bei der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems es rechtfertigt, dass die zuständigen Behörden und der Koordinator diesen Mitteilung machen.
13. Viertens, die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden. Die EZB begrüßt Artikel 9 des Vorschlags. Die EZB interpretiert Artikel 9 Absatz 1 dahingehend, dass dieser die zuständigen Behörden dazu verpflichtet, sowohl allgemein als auch im bestimmten Einzelfall zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen. Zudem begrüßt es die EZB, dass sowohl auf Antrag als auch auf die Eigeninitiative einer zuständigen Behörde ein Informationsaustausch stattfindet. Nach Ansicht der EZB sollte es deshalb keine Hindernisse für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch unter den für die aufsichtspflichtigen Unternehmen eines bestimmten Finanzkonglomerats zuständigen Behörden geben. Wie bereits oben im Hinblick auf das Krisenmanagement erwähnt, erachtet die EZB den Anwendungsbereich des letzten Unterabsatzes des Artikels 9 Absatz 1 im Zusammenhang mit den in Artikel 9 Absatz 1 enthaltenen zwingenden Vorschriften als zu weit gefasst. Zwar erkennt die EZB an, dass es in den Beziehungen zwischen zuständigen Behörden und insbesondere bei der Ausführung ihrer jeweiligen institutionellen Aufträge der Flexibilität bedarf. Die EZB ist jedoch der Überzeugung, dass diese Flexibilität in der Praxis im Rahmen der zwischen den zuständigen Behörden zu schließenden Vereinbarungen erreicht werden kann.
14. Fünftens, die Bezugnahme im Vorschlag auf Zentralbanken und das Eurosystem. Die EZB begrüßt die Bezugnahme in Artikel 9 Absatz 1 darauf, dass „darüber hinaus die zuständigen Behörden den sektoralen Vorschriften entsprechend auch mit Zentralbanken, anderen Stellen mit vergleichbaren geldpolitischen Aufgaben und gegebenenfalls auch mit sonstigen, für die Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen zuständigen Behörden Informationen über beaufsichtigte Unternehmen eines Finanzkonglomerats austauschen, wenn diese die Angaben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen“. Nach dem Verständnis der EZB werden durch diese Vorschrift alle möglichen rechtlichen Hindernisse auf Gemeinschaftsebene für den Informationsaustausch über Finanzkonglomerate im Rahmen der Aufsicht zwischen den zuständigen Behörden, unabhängig von ihren branchenbezogenen Aufgaben, und Zentralbanken sowie den für die Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme zuständigen Behörden, beseitigt. In diesem Zusammenhang möchte die EZB zunächst die Frage der Wortwahl ansprechen. Auf der einen Seite ist es sowohl in der Praxis als auch im Kontext der WWU nach dem Vertrag der Fall, dass alle in der Europäischen Union ansässigen Stellen mit geldpolitischen Aufgaben Zentralbanken sind. Das Eurosystem ist für zwölf Mitglied-

staaten die für geldpolitische Angelegenheiten zuständige Behörde. Auf der anderen Seite sind die Zentralbanken der Mitgliedstaaten und das Eurosystem zudem die einzigen in der Gemeinschaft für die Überwachung von Zahlungsverkehrssystemen zuständigen Stellen. Dieser rechtliche Rahmen findet seinen vollen Ausdruck im Memorandum of Understanding über die Zusammenarbeit zwischen der Zahlungsverkehrsüberwachung und der Bankenaufsicht in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion⁽¹⁾. Die EZB möchte deshalb den Wortlaut des oben genannten Unterabsatzes des Artikels 9 Absatz 1 durch folgende Neuformulierung klarstellen: „[...] Zentralbanken, das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank“. Die Bezugnahme auf das ESZB und die EZB erfolgt aus zwei Gründen. Erstens hat der Informationsaustausch mit den Zentralbanken des Eurosystems seit dessen Gründung eine grenzüberschreitende Dimension, die in den sektoralen Richtlinien noch nicht berücksichtigt wird. Zweitens können einer Zentralbank des Eurosystems übermittelte Informationen mit allen anderen dem Eurosystem angehörenden Zentralbanken geteilt werden. Nach Ansicht der EZB würde der bestehende Wortlaut des Vorschlags veraltete Konzepte lediglich weiter verfestigen. In dieser Hinsicht wäre die Aufnahme eines Erwägungsgrundes in den Vorschlag, der der Gründung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbanken Rechnung trägt, zu begrüßen.

15. Darüber hinaus stellt die EZB fest, dass der Verweis in Artikel 9 Absatz 1 auf den Austausch von im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit stehenden Informationen mit Zentralbanken eine Anerkennung des Beitrags darstellt, den Zentralbanken zum aufsichtsrechtlichen Rahmen für Finanzkonglomerate leisten. Die EZB möchte betonen, dass es für Zentralbanken von großer Bedeutung ist, die den Aktivitäten von großen und komplexen multinationalen Unternehmen innewohnenden Risiken zu überwachen. Die traditionelle Ausrichtung der Zentralbanken auf das Systemrisiko in Verbindung mit ihrer Kenntnis der Geld- und Wertpapiermärkte und Infrastrukturen der Märkte sowie ihrer Funktion bei der Überwachung von Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssystemen verleiht ihnen eine einzigartige Stellung, Risiken für die Stabilität des Finanzsystems zu erkennen. In diesem Zusammenhang wird der Austausch von aufsichtsrelevanten Informationen mit Zentralbanken dazu beitragen, die Systemstabilität der Gemeinschaft zu überwachen und zu sichern. Darüber hinaus ist hier nach Ansicht der EZB auch die Perspektive des Euro-Währungsgebiets von besonderer Bedeutung, wenn man

berücksichtigt, dass es Ziel des Vorschlags ist, das Systemrisiko von Finanzkonglomeraten auf Gemeinschaftsebene zu regeln. Das Verhalten großer und komplexer Finanzgruppen hat möglicherweise weit über die nationalen Grenzen hinaus Auswirkungen auf Geld- und Kapitalmärkte sowie auf Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme. In diesem Zusammenhang kann das bestehende Netzwerk der zum Eurosystem gehörenden Zentralbanken eine verbesserte Überwachung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems im Einheitswährungsraum bieten.

16. Sechstens, das Ausschussverfahren. Die EZB begrüßt das in den Artikeln 16 und 17 vorgeschlagene Ausschussverfahren, das im Wesentlichen darauf abzielt, Markt- und Rechtsentwicklungen in die Hauptkonzepte, auf die sich der Vorschlag stützt, einzubeziehen und deren einheitliche Anwendung zu gewährleisten. Wesentlicher Bestandteil des Vorschlags ist deshalb die Einsetzung eines Ausschusses für Finanzkonglomerate. Die EZB begrüßt die geplante Vorgehensweise, die in jüngster Zeit neue Impulse durch den Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte erhalten hat. Es ist jedoch zu bedenken, dass sich die Legitimität von Ausschussverfahren nicht nur auf deren technische Durchführbarkeit sondern auch auf das Vorhandensein angemessener Garantien der Transparenz und Vorrechte der betreffenden Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen stützen sollte. Die EZB möchte auch an die Schlussfolgerungen des Ausschusses der Weisen im Hinblick auf die notwendige Ausarbeitung eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens, der flexibel ist und sich schnell geänderten Umständen anpassen kann, erinnern. In diesem Zusammenhang betont die EZB, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht hinsichtlich der Konvergenz der aufsichtsrechtlichen Praktiken und der Umsetzung des Richtlinienvorschlages, insbesondere im Hinblick auf die Hauptelemente der zur Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden geschlossenen Vereinbarungen, ein zentraler Gesichtspunkt im Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft bezüglich der Finanzkonglomerate sein sollte. Nützlich wäre auch die periodische Erstellung einer Typologie der Finanzkonglomerate.
17. Diese Stellungnahme wird im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 13. September 2001.

Der Präsident der EZB

Willem F. DUISENBERG

⁽¹⁾ Pressemitteilung der EZB vom 2. April 2001, „Memorandum of Understanding on cooperation between payment systems overseers and banking supervisors in Stage Three of Economic and Monetary Union“.