C/2024/5048

16.8.2024

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 21. Juni 2024

zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf bestimmte Berichtspflichten in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Investitionsunterstützung

(CON/2024/21)

(C/2024/5048)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 17. Oktober 2023 verabschiedete die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1092/2010, (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2021/523 im Hinblick auf bestimmte Berichtspflichten in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Investitionsunterstützung ([1]) (im Folgenden der „Verordnungsvorschlag"). Am 12. März 2024 nahm das Europäische Parlament einen Bericht über den Verordnungsvorschlag (im Folgenden der „EP-Bericht") an. ([2])

Die Europäische Zentralbank (EZB) ist der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag in ihre Zuständigkeit fällt, und macht daher von dem ihr in Artikel 127 Absatz 4 Satz 2 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV") verliehenen Recht Gebrauch, auf eigene Initiative eine Stellungnahme abzugeben.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 AEUV, da der Verordnungsvorschlag Bestimmungen enthält, welche die Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit der Erhebung statistischer Daten gemäß Artikel 5 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (im Folgenden die „ESZB-Satzung") und die der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 AEUV übertragenen besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Allgemeine Anmerkungen

1.1 Mit dem Verordnungsvorschlag werden die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]), die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]), die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]), die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates ([6]) (im Folgenden zusammen die „ESA-Verordnungen") und die Verordnung (EU) 2021/523 des Europäischen Parlaments und des Rates ([7]) geändert. Die EZB begrüßt die Zielsetzung des Verordnungsvorschlags, die Berichtspflichten zu straffen, die doppelte Meldung von Aufsichtsdaten zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand der Finanzinstitute zu verringern, indem insbesondere der Informationsaustausch zwischen den Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) sowie den zuständigen Behörden, zu denen auch die EZB in ihrer Aufsichtsfunktion gehören kann, verbessert wird. Generell unterstützt die EZB die Initiative zur Verbesserung des Austauschs von Aufsichtsdaten, die darauf abzielt, ein System zu schaffen, mit dem den Aufsichtsbehörden auf Ebene der EU und auf nationaler Ebene genaue, kohärente und zeitnahe Daten gemeldet werden, und gleichzeitig den für die aufsichtliche Meldung benötigten Gesamtaufwand für alle betroffenen Parteien zu minimieren. Darüber hinaus erkennt die EZB die Vorteile, die sich aus dem Verordnungsvorschlag mit Blick auf die Vermeidung doppelter Berichterstattungsersuchen ergeben, wenn mehrere Behörden befugt sind, regelmäßig dieselben Aufsichtsdaten von Finanzinstituten zu erheben, es jedoch keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für einen einschlägigen Datenaustausch der Behörden untereinander gibt.

([1]) COM(2023) 593 final.

([2]) Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1092/2010, (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2021/523 im Hinblick auf bestimmte Berichtspflichten in den Bereichen Finanzdienstleistungen und Investitionsunterstützung (A9-0026/2024).

([3]) 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 (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1).

([4]) Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 12).

([5]) Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 48).

([6]) Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 84).

([7]) Verordnung (EU) Nr. 2021/523 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 zur Einrichtung des Programms „InvestEU" und zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1017 (ABl. L 107 vom 26.3.2021, S. 30).

1.2 Im Laufe der Jahre hat die EZB verschiedene Instrumente und Foren für den Informationsaustausch mit mehreren Behörden entwickelt, die Gegenstand des Verordnungsvorschlags und des EP-Berichts sind. Hierzu zählt auch die Erstellung gemeinsamer Datenwörterbücher (Data Dictionaries). Beispielsweise wurden die jüngsten Initiativen unter der Federführung des Joint Bank Reporting Committee (JBRC) durchgeführt, bezüglich dessen die EZB und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) im März 2024 im Einklang mit Artikel 430c Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]) eine gemeinsame Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) über die Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses für die Entwicklung und Umsetzung eines integrierten Meldesystems unterzeichnet haben, in dem zumindest die EBA und das ESZB vertreten sind. ([9]) Ein weiteres mögliches Beispiel ist die Arbeit der EZB mit Blick auf die Schaffung des integrierten Berichtsrahmens (Integrated Reporting Framework), der darauf abzielt, als ersten Schritt zu einer umfassenderen Integration von statistischen, aufsichtlichen und abwicklungsbezogenen Daten die statistischen Berichtsanforderungen für Banken zusammenzuführen. ([10])

1.3 Des Weiteren ist die EZB bereit, künftig auch mit anderen Behörden Daten auszutauschen, um einen effizienteren Informationsfluss zu ermöglichen. Der EZB als Währungs- und Aufsichtsbehörde entstehen erhebliche Vorteile aus dem Zugang zu den von europäischen Behörden erhobenen Daten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates ([11]). Zugleich dürfte auch der Zugang zu den von den Aufsichtsbehörden erhobenen Aufsichtsdaten über Investmentfonds, Versicherungsgesellschaften und Altersvorsorgeeinrichtungen für die EZB von Vorteil sein, da dadurch der Meldeaufwand dieser beaufsichtigten Unternehmen deutlich gesenkt würde.

1.4 Im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat die EZB in ihrer Stellungnahme ([12]) zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (proposal for a regulation establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism – AMLAR) ([13]) konkrete Vorschläge zur Ausweitung des Umfangs und zur Stärkung der Effizienz des Informationsaustauschs zwischen den Behörden und zur Minimierung des Meldeaufwands vorgelegt, die teilweise von den Gesetzgebern in die endgültige Verordnung übernommen wurden. Die von der EZB diesbezüglich vorgeschlagenen spezifischen Änderungen der AMLAR zielten darauf ab, einen wirksamen Informationsaustausch zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den für die Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Behörden sicherzustellen, einschließlich der Verpflichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism – AMLA), sowohl den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen wie auch den nicht für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden auch auf eigene Initiative Informationen aus der zentralen Datenbank zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bereitzustellen. Ein weiterer Vorschlag der EZB betraf die Einführung einer allgemeinen Pflicht der AMLA, eine verhältnismäßige und effiziente Nutzung der Instrumente für die Zusammenarbeit zu gewährleisten, um den Informationsaustausch zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den für die Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Behörden zu erleichtern. Die EZB wird die Erarbeitung von regulatorischen Rechtsakten für die wirksame Zusammenarbeit zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den für die Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Behörden auf der Grundlage eines umfassenden, vereinfachten, zeitnahen und effizienten Informationsaustauschs weiterhin unterstützen.

1.5 Vor diesem Hintergrund sollten mehrere Bestimmungen des Verordnungsvorschlags präzisiert werden, damit seine Ziele erreicht werden können. Insbesondere sind Klarstellungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags angezeigt. Ferner sollte erörtert werden, ob der Verordnungsvorschlag angemessene Instrumente für die Umsetzung dieser Ziele vorsieht, da sich aus seinen Bestimmungen eine nicht intendierte Beeinträchtigung der Wirksamkeit des aufsichtlichen Instrumentariums ergeben könnte.

1.6 Die EZB weist darauf hin, dass im EP-Bericht eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Verordnungsvorschlags im Hinblick auf 1) die auszutauschenden Informationen ([14]), 2) die teilnehmenden Behörden ([15]) und 3) die Einrichtung eines einheitlichen integrierten Berichterstattungssystems (Single Integrated Reporting System – SIRS) innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung ([16]) vorgesehen ist. Die EZB wird in der vorliegenden Stellungnahme die Gelegenheit ergreifen und einige weitere Anmerkungen zu diesen Aspekten des EP-Berichts machen.

([8]) Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

([9]) Nach seiner Einsetzung soll der JBRC die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Organen und Einrichtungen – einschließlich der nationalen Behörden – fördern, die für die Ausarbeitung und den Erlass von Rechtsvorschriften über aufsichtsrechtliche, abwicklungsbezogene und/oder statistische Berichterstattung im Bankwesen zuständig sind. Siehe Erwägungsgrund 4 der gemeinsamen Absichtserklärung zwischen der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde betreffend die Einsetzung des Joint Bank Reporting Committee, abrufbar auf der EZB-Website unter www.ecb.europa.eu.

([10]) Siehe die Pressemitteilung „ECB moves towards harmonising statistical reporting to ease burden for banks and improve analysis“, 17. Dezember 2021, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

([11]) Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 1).

([12]) Siehe die Stellungnahme CON/2022/4 der Europäischen Zentralbank vom 16. Februar 2022 zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (ABl. C 210 vom 25.5.2022, S. 5).

([13]) COM(2021) 421 final.

([14]) Siehe beispielsweise Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts, durch den Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die folgende Fassung erhält: „Die Europäischen Aufsichtsbehörden, das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), die Kommission, die nationalen Aufsichtsbehörden und die nationalen Statistikbehörden arbeiten eng mit dem ESRB zusammen, indem sie die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen **Informationen und Analysen** teilen“ [Hervorhebung hinzugefügt].

([15]) Siehe beispielsweise Artikel 3 Nummer 4 des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1b in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird, in dem auf die AMLA, den Einheitlichen Abwicklungsausschuss sowie alle jeweiligen zuständigen Behörden, Aufsichtsbehörden und Abwicklungsbehörden in den Mitgliedstaaten Bezug genommen wird.

([16]) Siehe beispielsweise Artikel 2 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b Absatz 1 in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird.

2. **Anmerkungen zum Verordnungsvorschlag**

2.1 *Umfang der unter den Verordnungsvorschlag fallenden Informationen*

2.1.1 Im Verordnungsvorschlag wird der Umfang der auszutauschenden Informationen nicht festgelegt. Daher ist unklar, ob der Umfang der auszutauschenden Informationen auf die regelmäßige Berichterstattung beschränkt wäre, wie es die Begründung zum Verordnungsvorschlag nahelegt, oder ob auch vertikale, dezentrale und unstrukturierte Informationen ausgetauscht würden, die der EZB in ihrer Aufsichtsfunktion von Banken auf Ad-hoc-Basis übermittelt werden. Konkret wird in der Begründung auf die Erhebung von „Daten" von Finanzinstituten auf der Grundlage der „Berichtspflichten" ([17]) verwiesen, während in den Bestimmungen des Verordnungsvorschlags allgemein auf „Informationen" Bezug genommen wird, welche die Behörden „von Finanzinstituten … erhalten haben" ([18]). Diese terminologische Diskrepanz könnte eine Auslegung zulassen, die weiter gefasst ist als ursprünglich beabsichtigt und jegliche Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit den Aufsichtsaufgaben der EZB umfasst. Diese weiter gefasste Auslegung wird offenbar im EP-Bericht ins Auge gefasst. ([19])

2.1.2 Die Umsetzung eines weiter gefassten Anwendungsbereichs, der auch kleinere oder einmalige Aufsichtsdatenersuchen an beaufsichtigte Unternehmen sowie die Inhalte von Sitzungs- und anderen Dokumenten umfasst, wäre schwierig und kostenintensiv. Aus operativer Sicht würde sich die Einbeziehung dieser ad hoc gestellten Aufsichtsdatenersuchen auch nachteilig auf die Effizienz der Aufsicht auswirken. Dies wird unten näher erläutert.

2.1.3 Daher sollte der Umfang der gemäß dem Verordnungsvorschlag auszutauschenden Informationen näher bestimmt werden, beispielsweise indem der Umfang auf die strukturierte, regelmäßige aufsichtliche Berichterstattung mittels standardisierter Meldebögen beschränkt wird ([20]) und mithin ad hoc gestellte Aufsichtsdatenersuchen sowie Analysen und verarbeitete Daten ausgeschlossen werden. Damit würde klargestellt, dass der Verordnungsvorschlag andere aufsichtsrechtliche Regelungen, in denen der Zugang der Aufsichtsbehörden zu anderen Informationsquellen als der aufsichtlichen Berichterstattung – etwa zu den durch das ESZB oder das Europäische Statistische System erhobenen statistischen Informationen – geregelt ist, unberührt lässt.

2.2 *Anforderungen an die Erhebung und den Austausch von Informationen*

2.2.1 Der Verordnungsvorschlag kann Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Aufsicht haben. Erstens wäre die im EP-Bericht ([21]) ausdrücklich vorgesehene Anforderung, dass eine Behörde vor der Einholung von Informationen bei Finanzinstituten prüfen muss, ob die betreffenden Informationen bereits anderen Behörden zur Verfügung stehen, im Einzelfall schwer umzusetzen. Zwar stellt die EZB nicht in Frage, dass diese Anforderung für das Erreichen der Zielsetzung des Verordnungsvorschlags relevant ist, jedoch könnte diese Anforderung die Fähigkeit der EZB beeinträchtigen, Risiken zeitnah zu ermitteln und dazu führen, dass sie bei Bedarf nicht unverzüglich tätig werden kann, um ihre Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen, da sie die Antworten unterschiedlicher Behörden der Union und der Mitgliedstaaten abwarten müsste, bevor sie Informationen über ein bestimmtes beaufsichtigtes Unternehmen einholt. Gleiches gilt analog für die möglichen Auswirkungen einer solchen Anforderung auf die Aufsichtstätigkeiten der nationalen zuständigen Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM), dessen gesamte Funktionsweise durch diese neue Anforderung beeinträchtigt werden könnte. Dies beträfe insbesondere zeitkritische Informationsersuchen, die beispielsweise in Notsituationen gestellt werden. Daher sollte für zeitkritische Ersuchen eine Ausnahme von dieser Anforderung in den Verordnungsvorschlag aufgenommen werden.

2.2.2 Zweitens zieht – wie bereits in Nummer 2.1.3 erwähnt – das Erfordernis der Prüfung, ob andere Behörden ebenfalls berechtigt sind, Informationen von Finanzinstituten oder anderen zuständigen Behörden einzuholen, bevor diese Informationen mit ihnen ausgetauscht werden ([22]), einen zusätzlichen und zeitraubenden operativen Aufwand nach sich, durch den die Fähigkeit der EZB sowie der nationalen zuständigen Behörden, zeitnah zu reagieren, weiter eingeschränkt werden könnte ([23]). Dies gilt für die Behörden der Union und insbesondere die nationalen Behörden, da diese den für die empfangende Behörde maßgeblichen nationalen Rechtsrahmen prüfen müssten.

([17]) Siehe insbesondere Absatz 1 („Kontext des Vorschlags") der Begründung.

([18]) Siehe beispielsweise Artikel 2 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1 in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird.

([19]) Siehe beispielsweise Artikel 2 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird. Diese Bestimmung sieht vor, dass die zuständigen Behörden Informationen, die sie von Finanzinstituten oder anderen zuständigen Behörden in Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten haben, auf Einzelfallbasis oder regelmäßig mit anderen Behörden austauschen.

([20]) Dies stünde in Einklang mit dem Umfang der Eignungsprüfung zum aufsichtlichen EU-Meldewesen, die ausdrücklich die „wiederholte" Berichterstattung gemäß den Rechtsvorschriften der Ebenen 1 und 2 einschließt, während „ad hoc" gestellte Berichterstattungsersuchen, mit denen die Aufsichtsbehörden neue oder ausführlichere Daten anfordern, um Informationen über spezifische Risiken zu erlangen, nicht einbezogen werden. Siehe SWD(2019) 403 final, S. 11.

([21]) Siehe beispielsweise Artikel 3 Nummer 4 des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1a in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass im Entwurf der Abänderungen an der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 Artikel 35a Absätze 1a und 1b fehlt, der in die anderen Verordnungen eingefügt wurde. Dies scheint ein redaktioneller Fehler zu sein.

([22]) Siehe Artikel 2 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1 in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird, Artikel 3 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1 in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird, und Artikel 4 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 1 in die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 eingefügt wird.

([23]) Andererseits würde die Verpflichtung einer Informationen erteilenden Behörde, der EZB Informationen zu übermitteln, wenn die EZB berechtigt ist, diese Informationen von Finanzinstituten oder anderen zuständigen Behörden einzuholen, voraussetzen, dass die Informationen erteilende Behörde prüft, in welchem Umfang die EZB berechtigt ist, diese Informationen zu erhalten. Angesichts des weit gefassten Wortlauts des Artikels 10 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63) (im Folgenden „SSM-Verordnung"), in dem festgelegt wird, dass die EZB von juristischen oder natürlichen Personen „die Vorlage sämtlicher Informationen" verlangen kann, „die sie für die Wahrnehmung … [ihrer Aufsichtsaufgaben] benötigt", kann die Erfüllung dieser Verpflichtung eine komplexe und zeitraubende Aufgabe darstellen.

2.2.3 Drittens ist davon auszugehen, dass die Anforderung der Unterrichtung des beaufsichtigten Unternehmens über jeglichen Informationsaustausch mit anderen Behörden ([24]) für die EZB sowie die nationalen zuständigen Behörden einen zusätzlichen operativen Aufwand bedeutet und ihre Fähigkeit beeinträchtigen könnte, mit anderen Behörden vertraulich Informationen über laufende Untersuchungen auszutauschen, ohne dass die Unternehmen, die Gegenstand der Untersuchung sind, gewarnt werden. Insbesondere ist die Anforderung, beaufsichtigte Unternehmen über die Weitergabe ihrer Informationen zu unterrichten, nach Auffassung der EZB kontraproduktiv, wenn der Umfang der gemäß dem Verordnungsvorschlag auszutauschenden Informationen nicht auf die regelmäßige aufsichtliche Berichterstattung mittels standardisierter Meldebögen beschränkt wird; dies gilt besonders, wenn diese Informationen mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Zusammenhang stehen. Was die anschließenden Berichtspflichten im Fall eines Informationsaustauschs zwischen zwei Behörden betrifft, sollte die Verpflichtung der Informationen erteilenden Behörde, die „andere zuständige Behörde" über diesen Austausch zu unterrichten ausschließlich im Hinblick auf die zuständige Behörde gelten, von der die Informationen, welche die Informationen erteilende Behörde an eine dritte Behörde übermittelt hat, ursprünglich stammen.

2.3 *Rechtssicherheit*

2.3.1 Im Verordnungsvorschlag ist vorgesehen, dass wenn seine Bestimmungen den Bestimmungen anderer Rechtsvorschriften der Union, die den Informationsaustausch zwischen den Behörden regeln, widersprechen, die Bestimmungen dieser anderen Rechtsvorschriften der Union Vorrang haben. ([25])

2.3.2 Die EZB weist darauf hin, dass mit dem Verordnungsvorschlag Änderungen der ESA-Verordnungen eingeführt werden, die den geltenden Bestimmungen über die berufliche Geheimhaltung und den Informationsaustausch mit anderen Behörden zuwiderlaufen. ([26]) Insbesondere stünde der Verordnungsvorschlag dem gegenwärtigen Ermessensspielraum entgegen, den die Behörden beim Austausch mit anderen Behörden haben („Kann-Bestimmung"), da mit ihm eine Verpflichtung eingeführt würde („Muss-Bestimmung"). Des Weiteren weist die EZB darauf hin, dass die Vorrangklausel in den zu ändernden Verordnungen nicht einheitlich angewandt wird (z. B. in den im EP-Bericht enthaltenen Abänderungen an der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 ([27])). Die Bedeutung des Verweises auf den Vorrang entgegenstehender Unionsvorschriften bleibt somit unklar und schafft daher möglicherweise Rechtsunsicherheit.

2.4 *Dem ESRB zu übermittelnde Informationen*

2.4.1 Aus dem Wortlaut des EP-Berichts geht nicht eindeutig hervor, ob die Verpflichtung, die Informationen und Analysen der EZB zu teilen, nur für die Zwecke der Aufgaben des ESRB gilt oder auch mit Blick auf die Aufgaben der anderen Behörden. ([28]) Ebenso wird durch die vorgeschlagenen Abänderungen der ESA-Verordnungen ([29]) die Verpflichtung zum Teilen offenbar nicht auf die Aufgaben des ESRB beschränkt, sondern vielmehr auf die Aufgaben der Europäischen Aufsichtsbehörden ausgeweitet. Andererseits wird in dem im EP-Bericht vorgeschlagenen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 wiederum nur auf die Verpflichtung verwiesen, Informationen und Analysen zu teilen, die für die Erfüllung „seines" (d. h. des ESRB) Auftrags, „seiner" Ziele und „seiner" Aufgaben erforderlich sind. ([30]) Daher spricht sich die EZB dafür aus, dass im Verordnungsvorschlag klare und harmonisierte Querverweise angegeben werden.

([24]) Siehe Artikel 2 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 2 in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird, Artikel 3 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 2 in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird, und Artikel 4 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 2 in die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 eingefügt wird.

([25]) Siehe beispielsweise Artikel 2 Nummer 4 des Verordnungsvorschlags, mit dem ein neuer Artikel 35a Absatz 5 in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird.

([26]) Siehe insbesondere Artikel 53 ff. der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338) und Artikel 27 der SSM-Verordnung.

([27]) Mit Artikel 1 Nummer 2 des EP-Berichts wird ein neuer Absatz 12 (Vorrangklausel) in Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt, der nicht für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 1 bis 4, sondern nur für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 7 bis 9 gilt. Mit Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts erhält Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die folgende Fassung: „... **Ungeachtet anderer Bestimmungen** zum Teilen von aufsichtlicher und statistischer [sic] Informationen in diesem Artikel und in anderen Rechtsakten der Union, teilen die Europäischen Aufsichtsbehörden und die EZB unverzüglich **alle einschlägigen Informationen**, sobald diese zur Verfügung stehen, **einschließlich aufsichtlicher und statistischer Informationen**, sowie die Ergebnisse ihrer Analyse dieser Informationen mit dem ESRB, die für die Erfüllung seines **Auftrags, seiner Ziele und seiner Aufgaben** erforderlich sind" [Hervorhebung hinzugefügt].

([28]) Siehe Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts, mit dem Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die folgende Fassung erhält. „Die Europäischen Aufsichtsbehörden, das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), die Kommission, die nationalen Aufsichtsbehörden und die nationalen Statistikbehörden arbeiten eng mit dem ESRB zusammen, indem sie die für die Erfüllung **ihrer Aufgaben** erforderlichen Informationen und Analysen teilen" [Hervorhebung hinzugefügt].

([29]) Siehe Artikel 2 Nummer 4b, Artikel 3 Nummer 4b und Artikel 4 Nummer 4b des EP-Berichts, mit denen Artikel 36 Absatz 2 der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 bzw. (EU) Nr. 1095/2010 eine Fassung erhält, in der wiederum auf „ihre" statt auf „seine" Aufgaben verwiesen wird.

([30]) Mit Artikel 1 Nummer 2 des EP-Berichts wird ein neuer Absatz 12 (Vorrangklausel) in Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt, der nicht für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 1 bis 4, sondern nur für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 7 bis 9 gilt. Mit Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts erhält Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die folgende Fassung: „... **Ungeachtet anderer Bestimmungen** zum Teilen von aufsichtlicher und statistischer [sic] Informationen in diesem Artikel und in anderen Rechtsakten der Union, teilen die Europäischen Aufsichtsbehörden und die EZB unverzüglich **alle einschlägigen Informationen**, sobald diese zur Verfügung stehen, **einschließlich aufsichtlicher und statistischer Informationen**, sowie die Ergebnisse ihrer Analyse dieser Informationen mit dem ESRB, die für die Erfüllung seines **Auftrags, seiner Ziele und seiner Aufgaben** erforderlich sind" [Hervorhebung hinzugefügt].

2.4.2 Die EZB stellt fest, dass der EP-Bericht offenbar zu einer erheblichen Erleichterung des Austauschs von aufsichtlichen Informationen und Analysen zwischen den Europäischen Aufsichtsbehörden und dem ESRB führt. ([31]) Die Bestimmungen über den Informationsaustausch mit dem ESRB sind jedoch im Hinblick auf die für den regelmäßigen Austausch dieser vertraulichen, für die Erfüllung der Aufgaben des ESRB erforderlichen Informationen sowie für den Austausch von vertraulichen Informationen auf Ersuchen des ESRB maßgeblichen Anforderungen nicht eindeutig und sollten präzisiert werden.

2.4.3 Darüber hinaus könnte die vorgeschlagene Abänderung bezüglich der Verpflichtung, dem ESRB statistische Informationen und Analysen des ESZB zur Verfügung zu stellen, Anlass zu Bedenken geben. ([32]) Tatsächlich sieht der derzeitige Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 ([33]) bereits eine Verpflichtung des ESZB vor, dem ESRB alle für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, einschließlich statistischer Informationen, jedoch nur „gemäß dem Unionsrecht". Vertrauliche statistische Daten unterliegen der Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates ([34]), deren gegenwärtiger Wortlaut lediglich die Möglichkeit, nicht jedoch eine Verpflichtung des ESZB vorsieht, den für die Aufsicht oder für die Stabilität des Finanzsystems zuständigen Behörden vertrauliche statistische Daten zu übermitteln („kann … übermitteln"), und hierfür strenge Auflagen festlegt. ([35]) Die vorgeschlagenen Änderungen an der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010, die darauf abzielen, den Austausch von Aufsichtsdaten zu erleichtern, sollten die Bestimmungen anderer Rechtsvorschriften über den Austausch vertraulicher statistischer Informationen unberührt lassen (dies wäre jedoch unter Umständen nicht der Fall, da beispielsweise mit dem im EP-Bericht vorgeschlagenen Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 mit der Formulierung „[u]ngeachtet anderer Bestimmungen" eine Einschränkung eingeführt wird).

2.4.4 Wie in Nummer 2.3.2 ausgeführt, gilt ferner die im EP-Bericht enthaltene Vorrangklausel ([36]) offenbar für einige Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 nicht.

2.5 *Das im EP-Bericht vorgeschlagene einheitliche integrierte Berichterstattungssystem*

2.5.1 Im EP-Bericht wird vorgeschlagen, im Verordnungsvorschlag die Einrichtung eines einheitlichen integrierten Berichterstattungssystems (Single Integrated Reporting System – SIRS) vorzusehen. ([37]) Die EZB geht insbesondere davon aus, dass mit dem EP-Bericht unter anderem dem ESRB und der EZB eine Verpflichtung ([38]) zur Koordinierung mit anderen Behörden auferlegt werden soll. Demnach sind innerhalb von zwei Jahren nach Geltungsbeginn der vorgeschlagenen Verordnung ein Bericht über die technischen Einzelheiten des SIRS sowie ein entsprechender Fahrplan zu erstellen, wobei das Berichterstattungssystem Folgendes umfasst: ein gemeinsames Datenverzeichnis, das die Kohärenz und Klarheit von Berichtspflichten und die Standardisierung von Daten sicherstellt, ein gemeinsames Archiv der Berichts- und Offenlegungspflichten, einen zentralen Datenraum, einschließlich der technischen Gestaltungsmerkmale für die Erhebung und den Austausch von Informationen, und eine ständige zentrale Anlaufstelle, über die Unternehmen auf doppelte Berichtspflichten und überflüssige oder veraltete Berichts- und Offenlegungspflichten aufmerksam machen können. Des Weiteren ist im EP-Bericht vorgesehen, dass das SIRS innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung eingerichtet wird. ([39]).

2.5.2 Die EZB geht davon aus, dass das übergeordnete Ziel der Einrichtung des SIRS Teil des langfristigen Vorhabens ist, ein zentrales Datenerhebungsinstrument zu entwickeln, das Funktionen für den Datenaustausch und die Datenintegration umfasst. Ungeachtet dessen empfiehlt die EZB eine Konsolidierung der in der Union bereits aufgelegten Projekte und Instrumente, einschließlich des Verordnungsvorschlags, bevor weitere Anstrengungen für neue Initiativen unternommen werden, die sich unter Umständen als sehr kostspielig erweisen könnten. Dieses Koordinierungsmodell wird auch in der Strategie für Aufsichtsdaten im Bereich der EU-Finanzdienstleistungen ([40]) ins Auge gefasst, bei der es möglicherweise zu Überschneidungen mit dem SIRS kommen könnte.

([31]) Siehe Artikel 1 Nummer 2 des EP-Berichts, mit dem ein neuer Absatz 8a in Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 aufgenommen wird.

([32]) Siehe Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts, mit dem Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eine geänderte Fassung erhält.

([33]) Siehe Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010.

([34]) Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank (ABl. L 318 vom 27.11.1998, S. 8).

([35]) Siehe Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 2533/98.

([36]) Mit Artikel 1 Nummer 2 des EP-Berichts wird ein neuer Absatz 12 (Vorrangklausel) in Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt, der nicht für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 1 bis 4, sondern nur für den Informationsaustausch gemäß Artikel 15 Absätze 7 bis 9 gilt. Mit Artikel 1 Nummer 1a des EP-Berichts erhält Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 die folgende Fassung: „... **Ungeachtet anderer Bestimmungen** zum Teilen von aufsichtlicher und statistischer [sic] Informationen in diesem Artikel und in anderen Rechtsakten der Union, teilen die Europäischen Aufsichtsbehörden und die EZB unverzüglich **alle einschlägigen Informationen**, sobald diese zur Verfügung stehen, **einschließlich aufsichtlicher und statistischer Informationen**, sowie die Ergebnisse ihrer Analyse dieser Informationen mit dem ESRB, die für die Erfüllung seines **Auftrags, seiner Ziele und seiner Aufgaben** erforderlich sind" [Hervorhebung hinzugefügt].

([37]) Siehe Artikel 1 Nummer 2a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 15a in die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt wird, Artikel 2 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird, Artikel 3 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird, und Artikel 4 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 eingefügt wird.

([38]) Siehe beispielsweise Artikel 1 Nummer 2 des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 15 Nummer 8b in die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt wird.

([39]) Siehe Artikel 1 Nummer 2a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 15a in die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 eingefügt wird, Artikel 2 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird, Artikel 3 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 eingefügt wird, und Artikel 4 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 eingefügt wird.

([40]) COM(2021) 798 final.

2.5.3 Die EZB ist der Auffassung, dass sich weitere Herausforderungen in Bezug auf die vorgeschlagene Einrichtung des SIRS aus dessen Anwendungsbereich und der Tatsache ergeben, dass für seine Einrichtung ein ambitionierter Zeitrahmen von drei Jahren ab dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung vorgesehen ist, der sich mit dem vorgesehenen Zeitrahmen für die Sicherstellung der benötigten finanziellen, personellen und IT-Ressourcen für die Einrichtung des Systems deckt. ([41])

2.5.4 Es sollte klargestellt werden, dass der Anwendungsbereich des SIRS auf aufsichtliche Informationen beschränkt ist und sich nicht auf die statistischen Informationen erstreckt, die von der EZB nach Artikel 5 der ESZB-Satzung erhoben und gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates an den ESRB weitergegeben werden. ([42]) Aufgrund der für die Verabschiedung dieser Verordnung angegebenen Rechtsgrundlage und des damit verbundenen Gesetzgebungsverfahrens enthält der EP-Bericht keine Vorschläge für die Änderung des Anwendungsbereichs. Die Modalitäten der analytischen, statistischen, administrativen und logistischen Unterstützung des ESRB durch die EZB sind in der Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 festgelegt, während die für vertrauliche statistische Informationen geltende Vertraulichkeitsregelung in der Verordnung (EU) Nr. 2533/98 festgelegt ist – keine der beiden Verordnungen kann aufgrund eines Standpunkts des Europäischen Parlaments im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geändert werden.

2.6 *Im EP-Bericht vorgeschlagene Ausarbeitung eines Vorschlags der Kommission zur Änderung der SSM-Verordnung*

2.6.1 Im EP-Bericht wird vorgeschlagen, dass die Kommission dem Rat gegebenenfalls spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung einen Legislativvorschlag zur Anpassung der Änderungen der Verordnungen (EU) Nr. 1092/2010, (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010, (EU) Nr. 806/2014 und der künftigen AMLAR an die SSM-Verordnung übermittelt. ([43])

2.6.2 Das Verfahren zur Änderung der SSM-Verordnung ist nicht in Artikel 114 des Vertrags (auf dem der Verordnungsvorschlag basiert), sondern in Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags festgelegt. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ([44]) können diese beiden Rechtsgrundlagen nicht gemeinsam als Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag herangezogen werden, da für sie unterschiedliche Verfahren vorgesehen sind. Insbesondere werden Maßnahmen nach Artikel 114 des Vertrags durch das Europäische Parlament und den Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (sowie gegebenenfalls der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags) erlassen. Die Verordnungen nach Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags werden hingegen vom Rat allein erlassen, und zwar einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB.

2.6.3 Im EP-Bericht wird nicht dargelegt, was der Vorschlag der Kommission zur Änderung der SSM-Verordnung umfassen soll. Die EZB geht jedoch davon aus, dass dem Vorschlag die Absicht zugrunde liegt, die SSM-Verordnung an die Inhalte des Verordnungsvorschlags anzupassen. Die EZB geht des Weiteren davon aus, dass mit dieser Abänderung das Ziel verfolgt wird, die EZB in ihrer Aufsichtsfunktion zu verpflichten, dieselben Anforderungen zu erfüllen wie die anderen im EP-Bericht genannten Organe und Behörden. Bei diesem Ansatz besteht jedoch die Gefahr, dass die möglichen Änderungen der SSM-Verordnung vorab bestimmt werden, was nur schwer damit vereinbar zu sein scheint, dass für Änderungen der SSM-Verordnung ein anderes Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist. Des Weiteren können etwaige Änderungen der SSM-Verordnung lediglich Auswirkungen auf die EZB in ihrer Aufsichtsfunktion haben, nicht jedoch auf ihre Zentralbankfunktionen.

Sofern die EZB Änderungen des Verordnungsvorschlags empfiehlt, sind spezifische Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf EUR-Lex zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 21. Juni 2024.

Die Präsidentin der EZB
Christine LAGARDE

([41]) Siehe beispielsweise Artikel 2 Nummer 4a des EP-Berichts, mit dem ein neuer Artikel 35b in die Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 eingefügt wird.

([42]) Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 162).

([43]) Siehe Artikel 5a des EP-Berichts.

([44]) Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Kommission/Rat, C-338/01, ECLI:EU:C:2004:253, Rn. 57 und 58; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, Rn. 43 bis 60.