DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 8. November 2001

auf Ersuchen des Bundesministeriums der Finanzen
zu dem Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht

(CON/2001/35)

1. Am 21. August 2001 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium der Finanzen um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht (nachfolgend als „Gesetzentwurf" bezeichnet) ersucht.

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), sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter 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 für Rechtsvorschriften[1], da der Gesetzentwurf Bestimmungen über eine nationale Zentralbank sowie Bestimmungen zu Finanzinstituten, welche 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. Das Hauptziel des Gesetzentwurfs ist es, eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAF) mit Aufsichtskompetenz über Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen und andere Finanzdienstleistungsinstitute zu errichten. Diese neue Aufsichtsbehörde entsteht durch die organisatorische Zusammenführung bestehender sektorspezifischer Aufsichtsbehörden, namentlich des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred), des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen (BAV) und des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel (BAWe). Die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen der neuen integrierten Aufsichtsbehörde werden den gesamten Bereich der Finanzintermediäre abdecken. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass diese Entwicklung eine Reaktion auf tiefgreifende Veränderungen in den Finanzmärkten

1 ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

darstellt, die eine Anpassung der institutionellen Struktur der bisher bestehenden drei getrennten Aufsichtsorgane verlangen. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf wird das materielle Aufsichtsrecht in Bezug auf Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen und andere Finanzdienstleistungsinstitute durch den Gesetzentwurf nicht geändert, da die Bestimmungen überwiegend organisationsrechtliche Fragen behandeln. Die bisher nicht im Einzelnen gesetzlich geregelte Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und der Deutschen Bundesbank wird nunmehr im Rahmen von spezifischen Vorschriften im Gesetz über das Kreditwesen gesetzlich festgeschrieben. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit bei der laufenden Überwachung von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, die von der Deutschen Bundesbank durchgeführt werden wird.

4. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass in der Begründung zum Gesetzentwurf auf mehrere Vorteile hingewiesen wird, die sich aus der organisatorischen Zusammenführung der drei sektorspezifischen Aufsichtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland in eine neue Finanzaufsichtsbehörde ergeben. Diese Vorteile beinhalten insbesondere, die Effizienz der Aufsicht über das Finanzsystem insgesamt zu stärken, Synergieeffekte im Bereich von zentralen und aufsichtlichen sektorübergreifenden Aufgaben zu nutzen und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Aufsicht zu verbessern. Als Ergänzung dieser Ziele schlägt die EZB vor, das zugrunde liegende materielle Finanzaufsichtsrecht zu integrieren und zu modernisieren.

5. Die EZB begrüßt den Gesetzentwurf insoweit, als er die Beteiligung der Deutschen Bundesbank im Aufsichtsbereich näher gesetzlich festschreibt. Der Gesetzentwurf schafft eine klare Rechtsgrundlage für die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der BAF und der Deutschen Bundesbank und umfasst Fragen der Stabilität des deutschen Finanzsystems, der Entwicklung der effektiven Aufsichtspraxis und der laufenden Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute. Dies entspricht der Auffassung der EZB, dass die Aufrechterhaltung der engen Einbeziehung der nationalen Zentralbanken in die Aufsicht eine unabdingbare 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 damit verbundene 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. Vor diesem Hintergrund möchte die EZB einige spezifische Bemerkungen zu den Bestimmungen des Gesetzentwurfs vorbringen.

6. Erstens, die institutionelle Struktur für Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der BAF und der Deutschen Bundesbank. Zunächst begrüßt die EZB die Institutionalisierung des Forums für Finanzmarktaufsicht gemäß Artikel 1 § 3 des Gesetzentwurfs, das bereits aufgrund einer Vereinbarung der Bundesaufsichtsbehörden und der Deutschen Bundesbank bestand. Dem

Forum gehören die BAF und die Deutsche Bundesbank an, und es wird deren jeweilige Aufsichtstätigkeit koordinieren, einschließlich solcher Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzmarktes haben könnten. Die EZB geht davon aus, dass die Zuständigkeit des Forums ebenfalls Krisensituationen umfassen könnte und schlägt eine dahingehende Klarstellung im Gesetzentwurf vor. Die EZB ist der Auffassung, dass die Rolle der BAF und der Deutschen Bundesbank, als die gemeinsam für die Stabilität des Finanzsystems verantwortlichen Behörden, bei der Errichtung dieses Forums angemessen anerkannt wird. Insoweit ist die EZB, in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der EZB zu den vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank[2] und auf der Grundlage der darin vorgetragenen Erwägungen der Ansicht, dass der Gesetzentwurf ergänzend klarstellen könnte, dass die Deutsche Bundesbank die Aufgabe hat, zur übergeordneten Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Daher wäre die Festlegung einer solchen Rolle in einer speziellen Bestimmung des Gesetzes über das Kreditwesen oder des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank zu begrüßen. Darüber hinaus nimmt die EZB zur Kenntnis, dass gemäß Artikel 1 § 8 des Gesetzentwurfs ein Fachbeirat gebildet wird. Dieser wird aus 20 Mitgliedern bestehen, die vom Bundesministerium der Finanzen bestellt werden, wobei die Finanzwissenschaft, die Kredit- und Versicherungswirtschaft, die Deutsche Bundesbank und Verbraucherschutzvereinigungen angemessen vertreten sein sollen. Die EZB geht davon aus, dass der Zweck des Fachbeirats darin besteht, die BAF bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Aufsichtstätigkeit auszusprechen. Die EZB schlägt jedoch vor, dass der Deutschen Bundesbank in Fragen der Bankenaufsicht keine beratende Funktion im Fachbeirat zukommen sollte. Vielmehr sollten die BAF und die Deutsche Bundesbank als die mit der Wahrnehmung der Bankenaufsicht beauftragten Institutionen vom Fachbeirat beraten werden. Schließlich nimmt die EZB die Bildung eines Verwaltungsrates in Artikel 1 § 7 des Gesetzentwurfs zur Kenntnis, der die Geschäftsführung der BAF überwachen und diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen wird. Die Deutsche Bundesbank wird, wenn auch ohne Stimmrecht, in diesem Verwaltungsrat vertreten sein. Dadurch ist sichergestellt, dass die Deutsche Bundesbank als integraler Bestandteil des für die Aufsicht und Stabilität des Finanzsystems vorgesehenen institutionellen Rahmens angemessen über die Tätigkeit der BAF unterrichtet wird.

7. Zweitens, die laufende Zusammenarbeit und der laufende Informationsaustausch zwischen der BAF und der Deutschen Bundesbank. Ungeachtet der oben genannten Mechanismen für die institutionelle Zusammenarbeit ist die EZB der Ansicht, dass das Zusammenwirken zwischen den übergeordneten Aufsichtskompetenzen der BAF und den Zentralbankfunktionen der Deutschen Bundesbank im Gesetzentwurf noch weiter verbessert werden könnte. Zunächst schlägt die EZB vor, in den Gesetzentwurf den Grundsatz aufzunehmen, wonach ein reibungsloses Zusammenwirken zwischen der BAF als voll integrierte Aufsichtsbehörde und

2 Stellungnahme der EZB vom 2. August 2001 zu dem Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (CON/2001/17)

der Deutschen Bundesbank die Verpflichtung zu einer engen Zusammenarbeit *in allen Bereichen von gemeinsamem Interesse* beinhalten sollte. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt eine solche Verpflichtung jedoch lediglich auf die Zusammenarbeit in Angelegenheiten im Sinne von § 7 Kreditwesengesetz (s. Artikel 2 Nummer 9 des Gesetzentwurfs). Darüber hinaus geht die EZB davon aus, dass keine rechtlichen Hindernisse für den laufenden Informationsaustausch zwischen der BAF und der Deutschen Bundesbank und den Zugang zu Informationen über Angelegenheiten betreffend die Stabilität des Finanzsystems bestehen. Die EZB stellt jedoch fest, dass die gegenwärtigen sektorspezifischen Regeln über Verschwiegenheitspflichten nach Artikel 1 § 11 des Gesetzentwurfs unter den neuen Rahmenbedingungen fortgelten werden. In diesem Zusammenhang würde die EZB es begrüßen, dass eventuelle rechtliche Hindernisse für den Informationsaustausch zwischen der BAF und der Deutschen Bundesbank durch eine neue Bestimmung ausdrücklich und ohne Beschränkung auf die von § 9 Kreditwesengesetz (s. Artikel 2 Nummer 12 des Gesetzentwurfs) erfassten Angelegenheiten aufgehoben werden. Angesichts der verstärkten Integration der Finanzdienstleistungen und der Errichtung der neuen Aufsichtsbehörde mit sektorenübergreifenden Zuständigkeiten, könnte in Erwägung gezogen werden, dass der Zugang der Deutschen Bundesbank zu aufsichtsrelevanten Informationen alle für die übergeordnete Stabilität des Finanzsystems bedeutsam angesehenen Bereiche umfassen sollte. Die Zentralbank sollte über die Voraussetzungen zur Beurteilung eventueller systemischer Auswirkungen von sektorübergreifenden Verflechtungen und dem Verhalten komplexer Finanzkonzerne auf die Geld- und Kapitalmärkte sowie auf Zahlungsverkehrs- und Verrechnungssysteme verfügen. Dies entspräche auch dem jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie der Gemeinschaft über die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten[3], der darauf abzielt, rechtliche Hindernisse für den Austausch von aufsichtsrelevanten Informationen über Finanzkonglomerate mit Zentralbanken zu beseitigen. Schließlich ist auch auf die grenzüberschreitende Bedeutung des Informationsaustausches hinzuweisen, da Informationen mit Bezug zu den Aufgaben des Eurosystems gegebenenfalls an andere nationale Zentralbanken des Eurosystems und die EZB weitergegeben werden müssen. Es wäre daher ebenso zu begrüßen, wenn eine neue Bestimmung, die diesem Gesichtspunkt Rechnung trägt, in den Gesetzentwurf aufgenommen würde.

8. Drittens, die operative Beteiligung der Deutschen Bundesbank im Bereich des Aufsichtswesens. Die EZB begrüßt Artikel 2 Nummer 9 des Gesetzentwurfs, der einen neuen § 7 Absatz 1 Kreditwesengesetz vorsieht. Die neue Bestimmung behält den allgemeinen, bereits im gegenwärtig geltenden Kreditwesengesetz enthaltenen Grundsatz bei, dass die BAF und die Deutsche Bundesbank im Bereich der Überwachung der Kredit- und

3 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 endgültig.

Finanzdienstleistungsinstitute im Sinne des Kreditwesengesetzes zusammenarbeiten. Darüber hinaus wird der Umfang der Einbeziehung der Deutschen Bundesbank in die laufende Überwachung näher erläutert. Die EZB geht davon aus, dass die Hauptaufgabe der Deutschen Bundesbank in diesem Verfahren die laufende Überwachung dieser Institute sein wird (s. den Entwurf des § 7 Absatz 1 Satz 2 Kreditwesengesetz in Artikel 2 Nummer 9 des Gesetzentwurfs). Ferner wird die BAF ihren aufsichtsrechtlichen Maßnahmen in der Regel die von der Deutschen Bundesbank getroffenen Prüfungsfeststellungen und Bewertungen zugrunde legen (s. den Entwurf des § 7 Absatz 2 Satz 4 Kreditwesengesetz). Daher wird die Fortdauer und sogar Erweiterung der bestehenden Einbeziehung der Deutschen Bundesbank in die laufende Überwachung dem neuen Rechtsrahmen zugute kommen. Dies ist von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank an der Überwachung der Eigenkapitalausstattung und des Risikomanagements der beaufsichtigten Institute. Darüber hinaus soll auf diese Weise sichergestellt werden, dass die Deutsche Bundesbank weiterhin an den neuen Aufsichtsaufgaben mitwirken kann, die sich aus dem neuen rechtlichen Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarung und den Bestimmungen der Gemeinschaft über die Eigenkapitalausstattung ergeben. In diesem Zusammenhang begrüßt die EZB ebenfalls den Entwurf des § 44 Kreditwesengesetz (s. Artikel 2 Nummer 46 des Gesetzentwurfs), der ausdrücklich vorsieht, dass die Deutsche Bundesbank Sonderprüfungen durchführen kann. Im Hinblick auf den vorstehend genannten Entwurf des § 7 Absatz 2 Satz 4 Kreditwesengesetz, demzufolge die BAF ihren aufsichtsrechtlichen Maßnahmen in der Regel die von der Deutschen Bundesbank getroffenen Prüfungsfeststellungen und Bewertungen zugrunde legen wird, weist die EZB auf die Bedeutung der Tatsache hin, dass die Formulierung dieser Bestimmung nicht zu Zweifeln an der ausschließlichen Verantwortung der BAF für die in Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Kreditwesengesetz getroffenen Aufsichtsmaßnahmen führt.

9. Viertens, die Beraterrolle der Deutschen Bundesbank in bestimmten Aufsichtsfragen. Die EZB begrüßt die Entwürfe des neuen § 7 Absatz 2 Satz 2 Kreditwesengesetz (s. Artikel 2 Nummer 9 des Gesetzentwurfs) und des § 35 Absatz 6 Wertpapierhandelsgesetz (s. Artikel 4 Nummer 26 des Gesetzentwurfs) insoweit, als diese Bestimmungen der Deutschen Bundesbank bei nach dem Kreditwesengesetz und dem Wertpapierhandelsgesetz erlassenen Richtlinien ein Anhörungsrecht gegenüber der BAF einräumen, soweit die BAF aufgrund der einschlägigen Bestimmungen nicht ohnehin bereits zum einvernehmlichen Handeln mit der Deutschen Bundesbank verpflichtet ist. Durch diese Bestimmungen wird die Zusammenarbeit innerhalb des aufsichtsrechtlichen Rahmens weiter gestärkt. Angesichts der erheblichen Bedeutung der vorstehenden nach dem Kreditwesengesetz erlassenen Richtlinien für die von der Deutschen Bundesbank zur Erfüllung ihrer Aufgaben in diesem Bereich vorzuhaltenden Personal- und Sachmittel sollten diese Leitlinien ausschließlich im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank erlassen werden. Die EZB schlägt vor, in Erwägung zu ziehen, die Deutsche Bundesbank angesichts ihrer Bedeutung für die Stabilität des Finanzsystems mit einer beratenden Funktion gegenüber der BAF hinsichtlich sämtlicher, in ihren Kompetenzbereich

fallender Rechtsakte auszustatten. Diese beratende Funktion wäre nicht auf ausschließlich in den Bereich des Bank- oder Wertpapierwesens fallende Rechtsakte beschränkt.

10. Fünftens würde die EZB es begrüßen, wenn der Gesetzentwurf in seinen Übergangsbestimmungen eine Regelung enthielte, wonach die BAF in diejenigen rechtsverbindlichen oder rechtlich nicht verbindlichen Verpflichtungen über Zusammenarbeit und Informationsaustausch eintreten wird, welche die früheren Aufsichtsbehörden mit anderen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken der Mitgliedstaaten eingegangen sind.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 8. November 2001.

Der Präsident der EZB

[Unterschrift]

Willem F. DUISENBERG