DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 16. Juli 2010

zur Übertragung von Aufsichtsaufgaben auf die Finanzmarktaufsichtsbehörde

(CON/2010/57)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 2. Juni 2010 wurde die Europäische Zentralbank um (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen um Stellungnahme zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bankwesengesetz, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 und das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbstständigenvorsorgegesetz geändert werden (nachfolgend der „Gesetzesentwurf"), ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter und vierter Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen von Rechtsvorschriften[1], da der Gesetzesentwurf Bestimmungen enthält, die die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) betreffen, und er sich auf die Erhebung, Zusammenstellung und Weitergabe statistischer Daten in den Bereichen Finanzen und Banken bezieht. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzesentwurfs

1.1 Der Gesetzesentwurf setzt verschiedene Richtlinien in österreichisches Recht um[2]. Wie im Konsultationsschreiben erwähnt, sieht der Gesetzesentwurf auch eine Änderung des Bankwesengesetzes vor, die nicht mit der Umsetzung von Richtlinien in Verbindung steht. Im Einklang mit Artikel 1 Absatz 2 der Entscheidung 98/415/EG umfasst diese Stellungnahme lediglich diese genannte Änderung.

1.2 Durch den neuen § 3 Absatz 8 des Bankwesengesetzes werden Zuständigkeiten der OeNB auf die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) übertragen, die die Aufsicht über Kreditinstitute betreffen, die lediglich zum Betrieb des Investmentgeschäfts, des Immobilienfondsgeschäfts und des

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

2 Richtlinie 2009/111/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement (ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 97). Richtlinie 2009/27/EG der Kommission vom 7. April 2009 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates mit technischen Bestimmungen über das Risikomanagement (ABl. L 94 vom 8.4.2009, S. 97). Richtlinie 2009/83/EG der Kommission vom 27. Juli 2009 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates mit technischen Bestimmungen über das Risikomanagement (ABl. L 196 vom 28.7.2009, S. 14).

betrieblichen Vorsorgekassengeschäfts berechtigt sind („Sonder-Kreditinstitute“). Konkret zielt der Gesetzesentwurf darauf ab, die Zuständigkeit der OeNB zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen und Off-site-Analysen bei einzelnen Banken im Zusammenhang mit diesen Sonder-Kreditinstituten auf die FMA zu übertragen.

1.3 In den Erläuterungen werden die Gründe für die Übertragung von Aufsichtskompetenzen von der OeNB auf die FMA wie folgt erklärt: Die Anwendung des risikobasierten Standardanalyseansatzes der OeNB auf die oben genannten Sonder-Kreditinstitute würde aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit dieser Institute mit Universalbanken keine aussagekräftigen Ergebnisse liefern. Darüber hinaus wird in den Erläuterungen ausgeführt, dass der risikobasierte Analyseansatz der OeNB für die geringen Bilanzsummen von Sonder-Kreditinstituten nicht geeignet ist. In den Erläuterungen wird dargelegt, dass es infolge der bevorstehenden Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG[3] zu einer systemfremden Zuständigkeit der OeNB für grenzüberschreitende Vor-Ort-Prüfungen bei ausländischen Nichtbanken (OGAW-Verwaltungsgesellschaften) käme. Nach österreichischem Recht werden Investmentgesellschaften als Kreditinstitute angesehen, während sie in anderen Mitgliedstaaten nicht als Kreditinstitute im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2006/48 gelten[4]. Obwohl die OGAW IV-Richtlinie zum 1. Juli 2011 in österreichisches Recht umgesetzt werden muss, wird die Übertragung der Aufsichtskompetenzen aus organisatorischen Gründen bereits zum 1. Januar 2011 erfolgen.

2. Allgemeine Anmerkungen

Der angemessene Zeitpunkt zur Konsultation der EZB

2.1 Die EZB weist darauf hin, dass in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit, die keine normale Stellungnahmefrist erlauben, die um Stellungnahme ersuchende Behörde in ihrem Ersuchen um Stellungnahme auf die Eilbedürftigkeit verweist und um eine kürzere Frist zur Verabschiedung der Stellungnahme der EZB ersucht. Dies berührt nicht die Pflicht der um Stellungnahme ersuchenden Behörde gemäß Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags, die EZB zu Entwürfen für Rechtsvorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich anzuhören. Artikel 4 Satz 2 der Entscheidung 98/415/EG sieht vor, dass die EZB „rechtzeitig“ anzuhören ist. Dies bedeutet, dass das Ersuchen um Stellungnahme zu einem Zeitpunkt geschehen sollte, der der EZB genügend Zeit belässt, die Entwürfe für Rechtsvorschriften zu untersuchen und ihre Stellungnahme in allen erforderlichen Sprachfassungen zu verabschieden, und die auch die betreffenden nationalen Behörden in die Lage versetzt, die Stellungnahme der EZB zu berücksichtigen, bevor die Vorschriften erlassen werden. Artikel 3 Absatz 4 der Entscheidung 98/415/EG verpflichtet weiterhin die Mitgliedstaaten, den Erlass dieser Rechtsvorschriften so lange auszusetzen, bis sie die

3 Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) (ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 32).

4 Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neufassung) (ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1).

Stellungnahme der EZB erhalten haben. Das Ersuchen um Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen vom 2. Juni 2010 gab keine Eilbedürftigkeit an und setzte keine Frist für die Stellungnahme, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Entscheidung 98/415/EG nicht weniger als einen Monat betragen darf. Dessen ungeachtet, verabschiedete der Nationalrat den Gesetzesentwurf weniger als einen Monat nach dem Ersuchen um Stellungnahme und vor Verabschiedung dieser Stellungnahme.

2.2 Die Gelegenheit zur Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf erlaubt es der EZB, ihren Standpunkt über die Substanz der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zu äußern, einschließlich Erwägungen über die Bedeutung, die die EZB einem bestimmten Legislativvorschlag beimessen kann und dessen potenzielle Auswirkungen auf das Eurosystem. Daher bekräftigt die EZB ihre Auffassung, dass selbst Fälle besonderer Eilbedürftigkeit nationale Behörden nicht von ihrer Pflicht entbinden, sie zu konsultieren, und ihr ausreichend Zeit einzuräumen, um ihre Ansichten gemäß der Entscheidung 98/415/EG zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die laufende Konsultation hätte der Erlass des Gesetzesentwurfs ausgesetzt werden sollen. Die Anmerkungen der EZB zu den konsultierten Vorschriften beseitigen nicht den Verstoß gegen die Pflicht zur Anhörung der EZB. Obwohl der Nationalrat den Gesetzesentwurf schon am 7. Juli 2010 erlassen hat, ist die EZB der Ansicht, dass ihre Anmerkungen von Bedeutung für seine Anwendung und Auslegung sowie künftige Änderungen sind. Die EZB würde es begrüßen, wenn das Bundesministerium für Finanzen die vorstehenden Anmerkungen gebührend berücksichtigen würde, indem es seiner Verpflichtung, die EZB im Einklang mit der Entscheidung 98/415/EG anzuhören, in Zukunft nachkommt.

Übertragung von Aufsichtszuständigkeiten

2.3 Gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags wird dem Eurosystem die Aufgabe übertragen, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen. Die EZB hat im Einklang mit diesem Artikel stets festgestellt, dass die Beibehaltung der engen Einbeziehung der nationalen Zentralbanken in die Aufsicht eine Voraussetzung dafür ist, dass das Eurosystem adäquat zur Überwachung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet beitragen kann[6]. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass die umfassende Zuständigkeit der OeNB im Bereich der Aufsicht – vorbehaltlich der Ausführungen der EZB in den Absätzen 3.1 und 3.2 – infolge des Erlasses des Gesetzesentwurfs nicht wesentlich eingeschränkt werden wird, da die zu übertragenden Aufsichtsaufgaben nur auf Unternehmen Anwendung finden, die nicht als Kreditinstitute im Sinne von Artikel 49 der Richtlinie 2006/48/EG angesehen werden. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass die OeNB ohne den Gesetzentwurf nach Artikel 101 Absatz 4 der Richtlinie 2009/65/EG für die Durchführung der Vor-Ort-Prüfungen bei Zweigstellen ausländischer

5 Siehe die Pressemitteilung des Parlaments 01/07.07.2010/Nr. 585.

6 Siehe „Die Rolle der Zentralbanken in der Aufsicht über Finanzdienstleister“, auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht; siehe auch die Stellungnahme CON/2001/10 der EZB. Alle Stellungnahmen der EZB sind auf der Website der EZB abrufbar.

Investmentgesellschaften zuständig wäre; nach diesem Artikel können die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats bei der Ausübung der ihnen durch diese Richtlinie übertragenen Befugnisse die zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats um Zusammenarbeit bei Überwachungstätigkeiten oder einer Überprüfung vor Ort oder einer Ermittlung im Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats ersuchen. Die FMA ist und bleibt hingegen nach wie vor die nationale Behörde, die für die Aufsicht über die OGAW-Verwaltungsgesellschaften zuständig ist.

3. Informationsaustausch zwischen der OeNB und der FMA

3.1 Wie in früheren Stellungnahmen der EZB[7] betont worden ist, sind der Zugang der Zentralbanken zu aufsichtlichen Informationen und die Zusammenarbeit zwischen Finanzaufsichtsbehörden und Zentralbanken unerlässlich für die Durchführung der makroprudenziellen Überwachung, die Überwachung von Zahlungssystemen und Sicherung sonstiger Infrastrukturen des Marktes, die für die reibungslose Durchführung der Geldpolitik wesentlich sind. Insbesondere mit Blickrichtung auf die Stabilität des Finanzsystems müsste eine Zentralbank unbedingt in jede Finanzmarktkrise einbezogen werden. In diesem Zusammenhang sind die Verfügbarkeit relevanter Informationen und die Möglichkeit, diese zu bewerten, von entscheidender Bedeutung. Die Richtlinie 2006/48/EG sieht vor, dass Informationen im Einklang mit den Bestimmungen über die Vertraulichkeit und die Geheimhaltungspflicht zwischen den Aufsichtsbehörden und Zentralbanken zum Zweck der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben ausgetauscht werden können. Deshalb genehmigen die Rechtsvorschriften praktisch aller Mitgliedstaaten, die auf einer unabhängigen Finanzaufsichtsbehörde beruhende Aufsichtsmodelle eingeführt haben, den Informationsaustausch zwischen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden[8].

3.2 Vor diesem Hintergrund stellt die EZB fest, dass als Folge dieses Gesetzesentwurfs die OeNB nicht mehr ermächtigt wäre, Einzelbankanalysedaten von Sonder-Kreditinstituten in einzel- und gesamtwirtschaftlicher Hinsicht auszuwerten, insbesondere im Hinblick auf ihre Aufgaben im Rahmen der Finanzmarktstabilität. Dies folgt aus der Bestimmung des Gesetzesentwurfs, wonach nur der erste, dritte und letzte Satz von § 79 Absatz 4a des Bankwesengesetzes für Sonderkreditinstitute Anwendung findet. Dementsprechend muss die FMA alle relevanten Informationen, die sich aus ihrer Tätigkeit im Bereich der Bankenaufsicht ergeben, in die gemeinsame Datenbank für die bankaufsichtliche Analyse einstellen. Die relevanten Informationen beinhalten Daten gemäß § 77 Absatz 4, Bankaufsichtsdaten gemäß § 14 des Finanzkonglomerategesetzes, Berichte von Staatskommissären, die Ergebnisse von Ermittlungen und sonstige Anmerkungen bezüglich einzelner Institute im Zuständigkeitsbereich der FMA. Außerdem sind für beide Institutionen verfügbare Daten durch die OeNB in die Datenbank einzugeben. Die OeNB darf ferner statistische Bewertungen der Daten vornehmen, mit dem Ziel,

7 Siehe z. B. Nummer 2.4 der Stellungnahme CON/2007/33 oder Nummer 9 der Stellungnahme CON/2001/10.

8 Siehe die in Fußnote 19 der Stellungnahme CON/2007/33 der EZB genannten Beispiele.

Ergebnisse zu generieren, die nicht personenbezogen sind. Allerdings wäre gemäß dem Gesetzesentwurf § 79 Absatz 4a Satz 8, der gegenwärtig die OeNB ermächtigt, Analysedaten einzelner Sonder-Kreditinstitute für ihre Pflichten auf dem Gebiet der Finanzstabilität zu bewerten, nicht mehr für Sonder-Kreditinstitute anwendbar. Unter Berücksichtigung der Bedeutung des Zugangs für Zentralbanken zu aufsichtlichen Informationen erachtet die EZB es für die makroprudenzielle Überwachung als unabdingbar, dass die OeNB weiterhin Zugang zu allen verfügbaren aufsichtlichen Informationen erhält, einschließlich Daten über Sonder-Kreditinstitute, soweit dieser Zugang im Rahmen ihrer betreffenden Pflichten erforderlich ist. Wenn an § 79 Absatz 4a Satz 8 des Bankwesengesetzes festgehalten werden sollte, wird dieses Problem nicht auftreten. Andernfalls sollte ein solcher Zugang im Bedarfsfall ausdrücklich gewährt werden. Außerdem ist gemäß Artikel 3 des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB)[9] diese Einrichtung für die Makroaufsicht über das Finanzsystem in der Union zuständig, um systemische Risiken innerhalb des Finanzsystems abzuwenden oder einzudämmen, Zeiten weit verbreiteter finanzieller Notlagen zu vermeiden, zu einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt beizutragen und einen nachhaltigen Beitrag des Finanzsektors zum Wirtschaftswachstum sicherzustellen. Daher wird die OeNB weiterhin Zugang benötigen, um Analysedaten einzelner Sonderkreditinstitute zum Zweck der Finanzmarktstabilität zu bewerten.

3.3 Die EZB begrüßt, dass die OeNB weiterhin statistische Bewertungen aufsichtlicher Analysedaten bezüglich OGAW, Immobilienfonds und betrieblichen Vorsorgekassen vornehmen wird. Die EZB nimmt ferner zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf nicht die statistischen Berichtspflichten der Sonder-Kreditinstitute gegenüber der OeNB bezüglich der Fonds beeinträchtigt, die diese Institute verwalten[10].

4. Einzelfragen

Die EZB unterstützt Rechtsvorschriften, die den betreffenden Aufsichtsbehörden klar und ausdrücklich Zuständigkeiten zuerkennen. Der Gesetzesentwurf transferiert ausdrücklich die Vor-Ort-Prüfungskompetenz, überträgt allerdings der FMA keine Zuständigkeit zur Analyse einzelner Banken. Stattdessen schlägt der Gesetzesentwurf lediglich vor, dass einige Bestimmungen des § 79 Absatz 4a, einschließlich Satz 4, der die OeNB zur Durchführung von Off-Site-Analysen ermächtigt, nicht mehr für Sonder-Kreditinstitute gelten. Der Gesetzesentwurf sieht nicht vor, dass die FMA diese Zuständigkeit in Zukunft bekommen wird. Dies könnte bedeuten, dass die Durchführung von Einzelbankanalysen für Sonder-Kreditinstitute nicht mehr erforderlich ist. Die EZB geht davon aus, dass dies nicht beabsichtigt

9 Vorschlag vom 23.9. 2009 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (KOM(2009) 499 endgültig).

10 Dies beinhaltet u.a. Berichtspflichten gemäß der Verordnung EZB/2007/8 vom 27. Juli 2007 über die Statistik über Aktiva und Passiva von Investmentfonds (ABl. L 211 vom 18.8.2007, S. 8).

ist. Dementsprechend empfiehlt die EZB aus Gründen der Rechtsklarheit, der FMA ausdrücklich die Zuständigkeit für die laufende und umfassende Bewertung von Sonder-Kreditinstituten (externe Einzelbankanalyse) zuzuerkennen.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 16. Juli 2010.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Jean-Claude TRICHET