EUROPÄISCHES WÄHRUNGSINSTITUT

STELLUNGNAHME DES EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSINSTITUTS

zu einer Konsultation durch den Rat der Europäischen Union gemäß Artikel 109f Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachfolgend als „EG-Vertrag“ bezeichnet) und Artikel 5.3 der Satzung des Europäischen Währungsinstituts über einen geänderten Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sanierung und Liquidation der Kreditinstitute

(98/C 332/04)

CON/96/2

1. Diese Konsultation wurde durch ein am 30. Januar 1996 eingegangenes Schreiben des Präsidenten des Rates der Europäischen Union eingeleitet und nimmt Bezug auf den von der Kommission vorbereiteten Vorschlag für eine Richtlinie (KOM(88) 4 endg.) und auf den derzeit geltenden Text der Richtlinie nach Maßgabe der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe (SN 4582/95). Es wird festgehalten, daß es sich beim Dokument SN 4582/95 lediglich um ein vorbereitendes Dokument handelt und daß die Abordnungen der Mitgliedstaaten den darin enthaltenen Bestimmungen noch nicht zugestimmt haben.

Das EWI geht davon aus, daß sich der Text des Vorschlags seit Vorlage des Dokuments SN 4582/95 weiter verändert hat. Diese Konsultation wurde vom Rat der Europäischen Union ausdrücklich auf das Dokument SN 4582/95 beschränkt und läßt Folgedokumente außer Acht. In Fällen, in denen das EWI jedoch davon ausgeht, daß der Text seit Vorlage des Dokuments SN 4582/95 geändert worden ist und daß sich diese Änderungen auf die in dieser Stellungnahme enthaltenen Ausführungen auswirken können, wird dies festgehalten.

Verweise auf Artikel in dieser Stellungnahme beziehen sich auf Artikel im Dokument SN 4582/95 (und nicht auf die im Dokument (KOM(88) 4 endg.)).

2. Hauptzweck des Vorschlags ist es, in allen Ländern der Gemeinschaft die Anerkennung von Sanierungsmaßnahmen und Liquidationsverfahren zu gewährleisten, die in dem Herkunftsmitgliedstaat eines Kreditinstituts nach den Grundsätzen der Einheit und Universalität Anwendung finden. Weitere Bestimmungen des Vorschlags befassen sich mit der Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden, mit der öffentlichen Bekanntgabe der Einleitung solcher Maßnahmen und Verfahren und mit der Gleichbehandlung von Gläubigern, ungeachtet ihres Wohnsitzes.

3. Das EWI ist der Ansicht, daß es für die Abgabe einer Stellungnahme zu dem Vorschlag zuständig ist. Artikel 109f Absatz 6 des EG-Vertrags und Artikel 5.3 der Satzung des EWI sehen bei allen Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft, die innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des EWI liegen, eine Anhörung des EWI durch den Rat vor. Der vorliegende Vorschlag befaßt sich mit mehreren Bereichen, die in die Zuständigkeit des EWI fallen: Er kann sich auf die Stabilität der Finanzinstitute und -märkte auswirken (Artikel 4.1, vierter Spiegelstrich der Satzung des EWI); er berührt die Aufsicht über Kreditinstitute, einen Bereich, der in die Zuständigkeit einer Reihe von nationalen Zentralbanken fällt (Artikel 4.1, vierter Spiegelstrich der Satzung des EWI); er befaßt sich mit der Effizienz der grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrssysteme (Artikel 4.2, vierter Spiegelstrich der Satzung des EWI).

Darüber hinaus schafft dieser Vorschlag ein höheres Maß an Gewißheit darüber, welche Verfahren bei den EU-Kreditinstituten Anwendung finden, da es die Anerkennung der Sanierungsmaßnahmen und Liquidationsverfahren der Herkunftsstaaten vorsieht. Dies ist für die Mitglieder des ESZB, ebenso wie für andere Teilnehmer der Finanzmärkte, sehr wertvoll, da es ihnen ermöglichen wird, die Risiken beim Umgang mit Kreditinstitutionen abzuschätzen. Daher werden in dieser Stellungnahme auch diese Fragen behandelt.

4. Das EWI begrüßt diesen Vorschlag. Jedes zusätzliche Maß an Gewißheit, das im Zusammenhang mit der Sanierung und Liquidation von Rechtssubjekten mit Zweigstellen in verschiedenen Rechtsordnungen erreicht werden kann, wird sich ausgesprochen vorteilhaft auswirken: Der Vorschlag wird voraussichtlich entscheidend dazu beitragen, Gewißheit und Klarheit darüber zu schaffen, welche Rechtsordnung in einer gegebenen Situation welche einschlägigen Verfahren anwenden wird. Da Kreditinstitute die Stabilität der Finanzmärkte offenkundig beeinflussen können, ist wiederum davon auszugehen, daß sich eine solche Klarheit und Gewißheit günstig auf das Maß der Stabilität zwischen Finanzmärkten und -in-

stituten auswirken werden. Darüber hinaus ist abzu-
sehen, daß solche Vorschläge aufgrund des größeren
Vertrauens bei grenzüberschreitenden Finanzkon-
trakten eine positive Auswirkung auf den Binnen-
markt haben werden. Das EWI hält fest, daß Ver-
fahren mit Anknüpfungspunkten in mehreren
Rechtsordnungen, die schon jetzt wichtig sind, im
Bankenbereich noch weiter an Bedeutung gewinnen
werden, da mit dem Binnenmarkt zusammenhän-
gende Maßnahmen im Bankenbereich in zunehmen-
dem Maß die Errichtung von Zweigstellen in allen
Ländern der Gemeinschaft begünstigt.

Daher wird der Vorschlag zu diesem Zeitpunkt be-
sonders begrüßt. Wie in Punkt 3 festgestellt, wird
die sich aus diesem Vorschlag ergebende größere
Gewißheit auch für das ESZB beim Risikomanage-
ment von Vorteil sein, wenn es bei der Ausübung der
Geldpolitik vertragliche Verpflichtungen mit Kredit-
instituten eingeht. Schließlich begrüßt das EWI, daß
dieser Vorschlag prinzipiell die Sanierungsmaßnah-
men und die Liquidationsverfahren mit dem Grund-
satz in Einklang bringen wird, daß das jeweilige
Sitzland für die Beaufsichtigung der Kreditinstitute
zuständig ist.

5. Das EWI hält es nicht für angebracht, sich zu dem
Entwurf des Vorschlags zu äußern. In dieser Stel-
lungnahme werden jedoch mehrere Punkte ange-
sprochen, die, wenn sie aufgegriffen werden sollten,
einige Änderungen zu dem jetzigen Entwurf erfor-
derlich machen könnten, um die Zielsetzung beson-
derer Bestimmungen innerhalb des Vorschlags zu
verdeutlichen.
6. Der Anwendungsbereich des Vorschlags, insbeson-
dere im Hinblick auf Kreditinstitute, wird zur
Kenntnis genommen. Zudem wird festgehalten, daß
es nun Einvernehmen hinsichtlich des Übereinkom-
mens der EU über den Konkurs, Vergleiche und
ähnliche Verfahren gibt, das zwar die Mehrzahl der
eingetragenen juristischen Personen der EU erfaßt,
dessen Geltungsbereich sich aber ausdrücklich nicht
auf Kreditinstitute und auch nicht auf Versiche-
rungsunternehmen und Kapitalanlagegesellschaften,
die Dienstleistungen wie z. B. das Halten von Gel-
dern oder Wertpapieren für Dritte anbieten, sowie
Unternehmen für gemeinsame Anlagen erstreckt.
Das EWI hält fest, daß alle Formen von rechtlichen
Einheiten, die nicht in den Geltungsbereich des
Übereinkommens fallen, beträchtliche Auswirkungen
auf die Stabilität der Finanzinstitute und -märkte ha-
ben können und daß es daher wichtig ist, zweckmä-
ßige Vorschläge zu entwerfen, die alle diese rechtli-
chen Einheiten umfassen. Hierbei ist das EWI über
das entsprechende Vorhaben hinsichtlich der Versi-
cherungsunternehmen informiert und nimmt Kennt-
nis davon, daß der Rat der EU und die Kommission

erklärt haben, daß sie beabsichtigen, eigene Rechts-
vorschriften hinsichtlich der rechtlichen Einheiten zu
erarbeiten, die außerhalb des Geltungsbereichs des
Übereinkommens über den Konkurs, Vergleiche und
ähnliche Verfahren liegen. Diese Initiativen werden
begrüßt. Das EWI hält fest, daß es zwar notwendig
ist, den Geltungsbereich des vorliegenden Vorschlags
zu begrenzen, daß es aber weitere Vorbereitungen
zur Erstellung von zusätzlichen Richtlinien, die sich
mit den rechtlichen Einheiten auseinandersetzen, die
außerhalb des Geltungsbereichs des Übereinkom-
mens und dieses Vorschlags liegen (insbesondere Fi-
nanzinstitute), für dringlich erachten und unterstüt-
zen würde.

Vom Standpunkt einer Zentralbank aus betrachtet,
würde das EWI jeden weiteren Vorschlag besonders
begrüßen, der weitere Gewißheit im Hinblick auf die
Sanierung und Liquidation jeglicher Körperschaft
schafft, die bei der Durchführung der Geldpolitik ein
Kontrahent der Europäischen Zentralbank und/oder
jeder nationalen Zentralbank sein könnte. Dies kann
in der dritten Stufe der WWU Kapitalanlagegesell-
schaften umfassen, die keine Kreditinstitute sind,
und zwar innerhalb des Rahmens der Richtlinie des
Rates über Wertpapierdienstleistungen (93/22/
EWG) — Artikel 18.1 zweiter Spiegelstrich der Sat-
zung der ESZB und der EZB, nach dem die EZB
und die nationalen Zentralbanken „... Kreditge-
schäfte mit Kreditinstituten und anderen Marktteil-
nehmern abschließen ...“.

7. Weiterhin stellt das EWI fest, daß die Anbieter von
Finanzdienstleistungen in Europa sich in zunehmen-
dem Maß in eine Reihe von finanzbezogenen Tätig-
keiten aufgliedern. Aus regulatorischen und ge-
schäftlichen Gründen wird diese Diversifizierung oft
durch die Errichtung von separaten Tochtergesell-
schaften bewirkt, die nicht notwendigerweise in der
gleichen Rechtsordnung eingetragen sind wie die
Muttergesellschaft, wobei nur einige dieser Rechts-
subjekte Kreditinstitute sind. Angesichts der engen
Verflechtung der einzelnen Einheiten, die im allge-
meinen in diesen Gruppen besteht, führt die Not-
wendigkeit, eines der Rechtssubjekte einer solchen
Gruppe zu sanieren oder zu liquidieren in der Regel
dazu, daß vergleichbare Maßnahmen für alle ande-
ren Mitglieder der Gruppe ergriffen werden müssen.
Das Scheitern von mehreren Rechtssubjekten in ei-
ner solchen multidisziplinären Finanzgruppe kann
noch größere Auswirkungen auf die Stabilität der Fi-
nanzinstitute und -märkte haben als das Scheitern ei-
nes einzelnen Rechtssubjekts, dessen Tätigkeitsbe-
reich enger gefaßt sein mag. Angesichts dieser Tatsa-
che und der Bemühungen, die regulatorischen Rah-
menbedingungen hinsichtlich von Finanzkonglome-
raten zu verbessern, würde das EWI es unterstützen,
wenn alle weiteren Vorschläge für Richtlinien be-
züglich der Sanierung und Liquidation von Finanz-

unternehmen, die keine Kreditinstitute sind, dieses Argument berücksichtigen und so den besonderen Problemen, die Finanzkonglomerate für die Stabilität von Finanzinstituten und -märkten darstellen können, gebührend Rechnung tragen.

8. Verschiedene Artikel des Vorschlags sehen vor, daß die zuständigen Behörden, auf die jeweils in den Anhängen I oder II Bezug genommen wird, den mit der Beaufsichtigung der Kreditinstitute betrauten Behörden Informationen über Verfahren weitergeben können. Beispiele sind in Artikel 5, 6, 9 und 12 zu finden. Das Grundprinzip solcher Bestimmungen ist die Überlegung, daß die mit der Beaufsichtigung der Kreditinstitute betrauten Behörden die Möglichkeit haben, schon früh die zweckmäßigen Schritte gegen die Beaufsichtigten einzuleiten. Auch wenn die Richtlinie des Rates 95/26/EG einen Informationsaustausch der Aufsichtsbehörden mit den Zentralbanken und den mit der Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme betrauten Behörden gestattet, ist das EWI der Meinung, daß es angesichts der entscheidenden Rolle, die den Zentralbanken und gegebenenfalls anderen mit der Überwachung der Zahlungsverkehrssysteme betrauten Behörden im Hinblick auf die Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte zukommt, zweckmäßig wäre, die Informationen über Sanierungsmaßnahmen und Liquidationsverfahren denjenigen Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich das jeweilige Kreditinstitut eine Niederlassung unterhält, direkt mitzuteilen. Die Vorschrift, Informationen an die Zentralbankbehörden weiterzugeben, darf jedoch keinesfalls zur Verzögerung der Maßnahmen oder Anweisungen im Hinblick auf die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten führen. Daher empfiehlt das EWI, den Informationsfluß von seiten der zuständigen Behörden, auf die jeweils in den Anhängen I und II Bezug genommen wird, durch Bestimmungen zu ergänzen, die zwar gewährleisten, daß die Zentralbanken in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde für die Zahlungsverkehrssysteme und als Liquiditätsquelle darüber informiert werden, wenn eine Zweigstelle in ihrer Zuständigkeit von den Maßnahmen betroffen ist, daß die Maßnahmen jedoch unabhängig davon, ob die Zentralbank informiert worden ist, ergriffen werden können.
9. Es wird festgehalten, daß der Vorschlag nur Kreditinstitute mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft betrifft, wenn ein solches Kreditinstitut — wie im Artikel 1.2 des Vorschlags ausgeführt — Zweigstellen in mindestens zwei Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterhält. Der Grund für diese Einschränkung ist eindeutig. Es wird jedoch festgestellt, daß eine Reihe von sehr großen außerhalb der EU beheimateten Bankengruppen, die stark in der Gemeinschaft vertreten sind und die ihre Geschäfte in der Gemeinschaft mittels einer Kombination von Zweigstellen und Tochtergesellschaften durchführen, nur eine Zweigstelle, aber mehrere Tochtergesellschaften ha-

ben. Deshalb würde das EWI es unterstützen, wenn weitere Vorschläge für Richtlinien, die mit der Sanierung und Liquidation zusammenhängen, den Auswirkungen der Sanierung oder der Liquidation einer Zweigstelle eines Unternehmens auf andere rechtliche Einheiten innerhalb derselben Unternehmensgruppe Rechnung tragen.

10. Artikel 23 Absatz 1 des Vorschlags befaßt sich mit Situationen, in denen die Auswirkungen der Sanierungsmaßnahmen oder Liquidationsverfahren etwas abgewandelt werden müssen. Das EWI geht davon aus, daß es die Absicht der Bestimmung ist, die Durchsetzung der Regeln, die für das betreffende Abkommen nach dem in Artikel 23 Absatz 1 erwähnten Recht gelten, und deren Vorrang über die Bestimmungen des Herkunftsmitgliedstaats hinsichtlich der Sanierung und der Liquidationsverfahren für diese Zwecke sicherzustellen. Das EWI begrüßt diesen Ansatz, insbesondere in Hinblick auf die angeführten Vereinbarungen, die sofortige Auswirkungen auf die Finanzinstitute und -märkte haben können (z. B. vertragliches Netting, Rechte an Wertpapieren und Vereinbarungen zu den Zahlungsverkehrssystemen) und die somit für den Zuständigkeitsbereich des EWI von besonderer Bedeutung sind. Gleichmaßen erkennt das EWI an, daß es die Absicht von Artikel 23 Absatz 2 ist, zu gewährleisten, daß — ungeachtet der Sanierungsmaßnahme oder des Liquidationsverfahrens — eine gesetzliche Aufrechnung nach Maßgabe des Rechts des Mitgliedstaats, das für die Forderung des gescheiterten Kreditinstituts Gültigkeit hat, rechtlich erzwingbar ist. Diese Absicht wird vom EWI ebenfalls unterstützt. Allerdings erfordert die hohe Bedeutung der in Artikel 23 behandelten rechtlichen Fragen große Sorgfalt beim Entwurf, um zu gewährleisten, daß diese willkommenen Ziele ihre volle beabsichtigte Wirkung erreichen.

Aus Gründen der Klarheit würde das EWI ferner vorschlagen, den Begriff „Gläubiger“ in Artikel 23 Absatz 1 dritter Spiegelstrich durch den Begriff „Kontrahenten“ zu ersetzen. Es wird anerkannt, daß ein vertraglich geregeltes Netting bedeutet, daß alle Beteiligten einer solchen Vereinbarung im Hinblick auf einen oder mehrere Verträge Gläubiger sind, was bei fehlendem Verrechnungsabkommen dazu führen würde, daß die jeweils andere Vertragspartei die Verpflichtungen auf Bruttobasis zu erfüllen hätte. Es liegt jedoch in der Natur der meisten Verrechnungsvereinbarungen, daß beide Parteien sowohl Nettogläubiger als auch Nettoschuldner sein können und daß sich dies im Lauf der Zeit ändern kann. Die Verwendung des Begriffs „Gläubiger“ birgt in diesem Zusammenhang die Gefahr in sich, daß diese Bestimmung so ausgelegt wird, daß sie nur dann Gültigkeit hat, wenn das Kreditinstitut der Nettoschuldner hinsichtlich der vertraglichen Verrechnungsregelung ist, so daß in Fällen, in denen das Kreditinstitut bei Beginn der Sanierungsmaßnahmen und Liquidationsverfahren im Hinblick auf die ver-

tragliche Verrechnungsregelung der Nettogläubiger ist, die Schlußfolgerung gezogen werden könnte, daß diese Bestimmung keine Gültigkeit hat.

11. Zweck des Artikels 26 ist es, die Anwendung der „Null-Uhr-Regelung“ und rückwirkende Bestimmungen insoweit auszuschließen, wie sie sich auf die Gültigkeit von Transaktionen auswirken können, die durch Zahlungsverkehrssysteme oder durch Verrechnungssysteme zwischen den Banken getätigt werden. Diese Bestimmung zielt darauf ab, weitere Gewißheit im Hinblick auf die Endgültigkeit der über Zahlungsverkehrssysteme abgewickelten Transaktionen zu schaffen, was sich günstig auf die Stabilität der Finanzinstitute und -märkte auswirken und somit Systemrisiken verringern kann. Daher begrüßt das EWI diese Bestimmung. Um wirksam zu sein, ist es jedoch unerlässlich, daß der Zeitpunkt, zu dem Abkommen oder Zahlungen von dieser Bestimmung profitieren, aus dem Entwurf eindeutig bestimmbar ist. Daher könnte die Richtlinie Regeln, denen die nationalen Zahlungs- und Verrechnungssysteme unterliegen, heranziehen, um zu verdeutlichen, an welchem Punkt der Verfahrensregelungen der Schutz wirksam wird, der durch die Bestimmung gewährt wird; dies könnte zum Beispiel der Zeitpunkt sein, zu dem die Zahlung unter den Bestimmungen des betreffenden Systems oder des betreffenden Rechts unwiderruflich oder endgültig wird.
12. Das EWI hält fest, daß Artikel 30 in Dokument SN 4582/95 einen Termin festlegt, zu dem die Mitgliedstaaten spätestens die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen müssen, um der Richtlinie nachzukommen. Das EWI geht davon aus, daß diese Bestimmung in einem Folgeentwurf des Vorschlags geändert worden ist, so daß die Richtlinie drei Jahre nach der Veröffentlichung des Textes im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft tritt und nur für die Sanierungsmaßnahmen und die Liquidationsverfahren, die nach diesem Datum eingeleitet werden, Gültigkeit hat. Das EWI begrüßt diese und alle anderen Bestrebungen, die den Termin der Umsetzung dieses Vorschlags weiter koordinieren. Der Vorschlag wird möglicherweise die Folgen bestimmter Fragen des Internationalen Privatrechts deutlich machen und ändern — insbesondere gemäß Artikel 23. Würden die Bestimmungen zu unterschiedlichen Zeiten in verschiedenen Mit-

gliedstaaten in Kraft treten, so würde dies jedoch zu Unsicherheit und Verwirrung in der Übergangsphase führen. Um dies so weit wie möglich zu verhindern, begrüßt das EWI die geänderten Bestimmungen in Artikel 30 und andere Bestrebungen, die Termine für die Umsetzung dieses Vorschlags weiter zu koordinieren.

13. Eine nationale Zentralbank hat um Aufnahme des folgenden Hinweises in bezug auf Artikel 29 des Vorschlags gebeten:

„Artikel 29 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten die Kommission über jede Änderung der in den Anhängen I und II aufgeführten Rechtsvorschriften unterrichten und daß die notwendige Änderung dieser Anhänge gemäß dem in Artikel 22 der Zweiten Koordinierungsrichtlinie (89/646/EWG) festgelegten Verfahren (Komitologie) verabschiedet wird.“

Darüber hinaus sind Maßnahmen, die nach Maßgabe solcher Änderungen ergriffen wurden, erst Gegenstand gegenseitiger Anerkennung, nachdem die entsprechenden Änderungen im Wege des zuvor genannten Verfahrens verabschiedet worden sind.

Diese Bestimmungen könnten zu einer ziemlich eigenartigen Situation führen, wenn ein Mitgliedstaat neue Rechtsvorschriften unter gleichzeitiger Aufhebung der bisherigen Bestimmungen erläßt und beschließt, eine Sanierungsmaßnahme durchzuführen oder ein Liquidationsverfahren zu eröffnen, die bzw. das ein Kreditinstitut mit Zweigstellen in anderen EU-Ländern betrifft, bevor die jeweiligen Mitgliedstaaten, in denen sich diese befinden, die neuen Rechtsvorschriften nach Maßgabe der Richtlinie anerkennen.

Auch wenn die Richtlinie nicht darauf abzielt, die Sanierungs- und Liquidationsverfahren zu harmonisieren, werden die Mitgliedstaaten unter diesen Umständen nicht in der Lage sein, ihre Gesetze wirksam anzuwenden, bis eine Gemeinschaftsverordnung erlassen worden ist.“

14. Das EWI hat keine Einwände gegen eine Veröffentlichung seiner Stellungnahme durch die konsultierende Behörde.