



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 28. Februar 2013 (04.03)
(OR. en)**

7029/13

**Interinstitutionelles Dossier:
2006/0166 (COD)**

**EF 35
ECOFIN 165
SURE 5
CODEC 467**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. Februar 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 64 final

Betr.: **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS-
UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**
Anwendung der Richtlinie 2007/44/EG zur Änderung der Richt-
linie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG,
2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und
Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs
und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 64 final.

Anl.: COM(2013) 64 final



Brüssel, den 11.2.2013
COM(2013) 64 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Anwendung der Richtlinie 2007/44/EG zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Anwendung der Richtlinie 2007/44/EG zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor

1. EINLEITUNG

1. Gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2007/44/EG¹ zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor (nachfolgend: „die Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen“ oder „die Richtlinie“) hat die Kommission die Anwendung der Richtlinie zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat dazu einen Bericht und gegebenenfalls geeignete Änderungsvorschläge vorzulegen. Dies hatte bis zum 21. März 2011 zu erfolgen. In Anbetracht der intensiven Arbeiten der Kommission an einem umfassenden Programm für die Finanzmarktregulierungsreform, mit dem das Finanzsystem auf einer solideren und transparenteren Grundlage aus der Finanzkrise herausgeführt werden sollte, sowie angesichts der Schwierigkeit, die Anwendung der Richtlinie in Zeiten der Finanzkrise zu bewerten, wurde der Bericht verschoben.
2. Die Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen legt den Rechtsrahmen für die aufsichtsrechtliche Bewertung des Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut, einem Lebens-, Schaden- oder Rückversicherungsunternehmen oder einer Wertpapierfirma durch eine natürliche oder juristische Person fest. Durch die Richtlinie wurden europäische Richtlinien (CRD², MiFID³, Solvabilität II⁴) geändert, die auf Kreditinstitute, Wertpapierfirmen sowie Versicherungs- und

¹ Richtlinie 2007/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor, ABl. L 247 vom 21.9.2007, S. 1 Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:247:0001:0016:DE:PDF>.

² 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.

³ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, ABl. L 145 vom 30.4.2004;

⁴ Die Richtlinie 2007/44/EG änderte die EU (Rück-)Versicherungsrichtlinien 92/49/EWG, 2002/83/EG und 2005/68/EG. Mit der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), (ABl. L 335 vom 17.12.2009) erfolgte eine Neufassung der Richtlinie.

Rückversicherungsunternehmen Anwendung finden. Sie harmonisiert die Bedingungen für die Anzeige eines beabsichtigten Erwerbs oder einer beabsichtigten Veräußerung einer qualifizierten Beteiligung. Auch legt sie ein klares und transparentes Beurteilungsverfahren sowie eine spezifische Liste von Kriterien für die aufsichtsrechtliche Bewertung fest. Diese Vorschriften unterliegen einer möglichst weitgehenden Harmonisierung, d. h. die Mitgliedstaaten können keine strengeren Regeln festlegen. Zwei der obengenannten Richtlinien (CRD und MiFID) werden derzeit überarbeitet. Die entsprechenden Vorschläge der Kommission zu diesen beiden Richtlinien ändern die 2007 eingeführten Bestimmungen nicht ab.

3. Die von der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen verfolgten Ziele sind für die Finanzmärkte von großer Bedeutung. Insbesondere verfolgt die Richtlinie folgende Ziele:

- Verbesserung der Rechtssicherheit, Klarheit und Transparenz des Genehmigungsverfahrens durch die Aufsichtsbehörden in Bezug auf den Erwerb und die Erhöhung von Beteiligungen im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor und
- Gewährleistung, dass ein jeder vorgeschlagene Erwerb bzw. jede vorgeschlagene Veräußerung einer qualifizierten Beteiligung EU-weit und in allen Sektoren gleich behandelt werden.

4. Zur Erreichung der Ziele müssen die nationalen Aufsichtsbehörden in allen drei Sektoren eng zusammenarbeiten und die Konvergenz ihrer Aufsichtspraktiken innerhalb des von der Richtlinie abgesteckten gemeinsamen Rechtsrahmens fördern. 2008 entwickelten die ehemaligen Stufe-3-Ausschüsse (CEBS, CESR und CEIOPS) deshalb unverbindliche Leitlinien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs von Beteiligungen⁵ (nachfolgend „Stufe-3-Leitlinien“), um EU-weit konvergente Beschlussfassungspraktiken zu gewährleisten. Mit den Leitlinien wurden folgende Ziele verfolgt:

- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der fünf in der Richtlinie festgelegten Beurteilungskriterien;
- Definition zweckmäßiger Vereinbarungen über die Zusammenarbeit, die einen angemessenen und fristgerechten Informationsfluss zwischen den Aufsichtsbehörden gewährleisten; und
- Festlegung einer umfassenden und harmonisierten Liste von Informationen, die potenzielle Erwerber von Beteiligungen den zuständigen Aufsichtsbehörden in ihren Meldungen übermitteln sollten.

⁵ Gemeinsame Leitlinien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor, so wie von der Richtlinie 2007/44/EG gefordert, herausgegeben vom Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS), dem Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS) und dem Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR). Abrufbar unter: http://www.eba.europa.eu/getdoc/09acbe4b-c2ee-4e65-b461-331a7176ac50/2008-18-12_M-A-Guidelines.aspx

5. Im Banken- und im Wertpapiersektor ermöglicht es die unlängst verabschiedete Richtlinie 2010/78/EU⁶ den Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESA) zudem, der Kommission folgende Bestimmungen zwecks Verabschiedung zu übermitteln⁷:
 - technische Regulierungsstandards zur Festlegung einer umfassenden Liste von Informationen, die potenzielle Erwerber qualifizierter Beteiligungen in ihrer Meldung übermitteln sollten; und
 - technische Durchführungsstandards zur Festlegung gemeinsamer Verfahren, Formulare und Muster für den Konsultationsprozess zwischen den jeweils zuständigen Behörden im Hinblick auf die aufsichtsrechtliche Beurteilung.
6. In diesem Bericht werden die Auswirkungen der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen sowie ihre Einhaltung beschrieben (Abschnitt 2). Auch werden die wesentlichen Punkte zusammengestellt, die sich aus der Anwendung der Richtlinie ergeben (Abschnitt 3). Abschließend werden eine Reihe von Schlussfolgerungen gezogen (Abschnitt 4).

2. AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE ÜBER QUALIFIZIERTE BETEILIGUNGEN SOWIE IHRE EINHALTUNG

7. Die Kommissionsdienststellen haben mit den Interessengruppen eine öffentliche Konsultation durchgeführt und den zuständigen Behörden einen Fragebogen – einschließlich der Bitte um Angabe statistischer Daten – übermittelt. Aus den eingegangenen Antworten ging grundsätzlich hervor, dass die Richtlinie zum Abbau der Hindernisse beim Erwerb von Beteiligungen im Finanzsektor beigetragen hat und dass inländische wie grenzübergreifende Transaktionen EU-weit gleich behandelt werden. In den meisten Antworten wurde bestätigt, dass die Richtlinie die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der aufsichtsrechtlichen Beurteilung des Erwerbs von Beteiligungen im Finanzsektor in der EU sowie gleicher Wettbewerbsbedingungen gefördert hat. Aus den Antworten ging ebenfalls hervor, dass die Richtlinie in mehreren Mitgliedstaaten (CZ, DE, IE) keine wesentlichen Änderungen des Rechtsrahmens bewirkt hat, da vor ihrer Annahme bereits vergleichbare Regeln bestanden.
8. Diese positive Bewertung der Richtlinie wurde auch durch die statistischen Daten der nationalen Aufsichtsbehörden bestätigt. Zwischen 2008 und 2011 wurden mehr als 10 700 Fälle eines beabsichtigten Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung angezeigt.

⁶ Richtlinie 2010/78/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2009/65/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) und der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), ABl. L 331 vom 12.12.2010, S. 120. Abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2010&T3=78&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

⁷ Bei den derzeit laufenden Verhandlungen über die Omnibus II-Richtlinie debattieren die Mitgesetzgeber über eine Ermächtigung der EIOPA, technische Regulierungsstandards und technische Durchführungsstandards für Versicherungen zu demselben Thema zu entwickeln.

Mehr als 84 % der Meldungen entfielen auf drei Mitgliedstaaten (UK, NL, DE)⁸. Die zuständigen nationalen Behörden genehmigten die große Mehrheit dieser Anzeigen und aus den Daten geht hervor, dass inländische wie grenzüberschreitende Transaktionen nicht wesentlich unterschiedlich behandelt wurden. Insgesamt wurden 50 vorgeschlagene Transaktionen (weniger als 0,5 %) untersagt. In rund 450 Fällen (4,3 %)⁹ wurden die Anzeigen zurückgezogen. Die Zahl der Anzeigen blieb während des Zeitraums relativ stabil und war seit 2010 leicht rückläufig, was vor allem auf einen erheblichen Rückgang der Anzeigen im Vereinigten Königreich infolge administrativer Änderungen zurückzuführen ist. Aufgrund der Finanzkrise kam es in 231 Fällen zu einem krisenbedingten Erwerb, d. h. dem Erwerb von Beteiligungen zur Stabilisierung der Finanzmärkte, die vom öffentlichen Sektor durchgeführt wurden.

9. Bei der Anwendung des Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Einhaltungprobleme aufgetreten. Aus der Erhebung und der öffentlichen Konsultation geht jedoch hervor, dass einige kleinere Probleme bestehen, die nachfolgend analysiert werden.

3. PRÜFUNG DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE: FRAGESTELLUNGEN

10. Bei der Prüfung der Anwendung der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen haben sich mehrere Fragestellungen ergeben.
11. So bereiten die Begriffsbestimmung der Anzeigepflicht und ihre Anwendung durch die nationalen Aufsichtsbehörden Probleme bei der Rechtssicherheit. In der Richtlinie¹⁰ heißt es:

„Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass eine natürliche oder juristische Person oder gemeinsam handelnde natürliche oder juristische Personen (im Folgenden ‚interessierter Erwerber‘), die beschlossen hat bzw. haben, an einem ‚beaufsichtigten Unternehmen‘¹¹ eine qualifizierte Beteiligung direkt oder indirekt zu erwerben oder eine derartige qualifizierte Beteiligung direkt oder indirekt zu erhöhen, mit der Folge, dass ihr Anteil an den Stimmrechten oder am Kapital 20 %, 30 % oder 50 % erreichen oder überschreiten würde oder das ‚beaufsichtigte Unternehmen‘ ihr Tochterunternehmen würde (im Folgenden ‚beabsichtigter Erwerb‘), den für das ‚beaufsichtigte Unternehmen‘, an dem eine qualifizierte Beteiligung erworben oder erhöht werden soll, zuständigen Behörden zuerst schriftlich diese Tatsache unter Angabe des Umfangs der geplanten Beteiligung zusammen mit den in [anwendbare Artikel der geänderten Richtlinien] genannten einschlägigen Informationen anzuzeigen hat bzw. haben.“

⁸ Vgl. Abb. 1 im Anhang zu diesem Bericht.

⁹ Vgl. Abb. 2 im Anhang zu diesem Bericht.

¹⁰ Artikel 10 Absatz 3 MiFID; Artikel 19 Absatz 1 CRD; Artikel 57 Absatz 1 Solvabilität II.

¹¹ Die Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen ändert fünf sektorale Richtlinien ab. Dabei wird unter anderem eine einheitliche Meldeanforderung festgeschrieben. Der Begriff „beaufsichtigtes Unternehmen“ tritt an die Stelle von „Kreditinstitut“, „Lebensversicherungsunternehmen“, „Schadenversicherungsunternehmen“, „Rückversicherungsunternehmen“ und „Wertpapierfirma“. Diese Begriffe werden in den sektoralen Richtlinien verwendet.

Aus der Erhebung geht hervor, dass folgende Begriffe in der Definition der Anzeigepflicht potenziell zu einer inkohärenten Anwendung in den Mitgliedstaaten führen können:

- Der Begriff der „*indirekten qualifizierten Beteiligung*“ ist in der Richtlinie nicht definiert. Auch wenn die „Stufe-3-Leitlinien“ in gewisser Weise abklären, was unter einer indirekten Beteiligung¹² zu verstehen ist, stützen sich die Mitgliedstaaten weitgehend auf ihre Begriffe in den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften. Aus der Erhebung unter den zuständigen Behörden geht hervor, dass infolgedessen unterschiedliche Methoden verwendet werden, um zu bestimmen, ob eine indirekte Beteiligung gegeben ist oder nicht. Folglich wird auch die Frage, ob ein beabsichtigter Erwerb einer qualifizierten Beteiligung anzuzeigen ist oder nicht, unterschiedlich ausgelegt. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation bestätigen, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Frage der Existenz einer indirekten Beteiligung unterschiedlich angehen, weshalb ähnliche Situationen unterschiedlich behandelt werden.
- Der Begriff der „*gemeinsam handelnden [natürlichen oder juristischen] Personen*“ wird in der Richtlinie ebenfalls nicht definiert. Die Stufe-3-Leitlinien fassen diesen Begriff sehr weit¹³. Aus der Erhebung geht hervor, dass dieser Begriff in bestimmtem Maße unterschiedlich ausgelegt werden kann. Auch in den Antworten auf die öffentliche Konsultation wurde um eine weitere Klarstellung dieses Begriffs gebeten. In dieser öffentlichen Konsultation wurde auch darauf verwiesen, dass die Begriffsbestimmungen in der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen, der Übernahmerichtlinie¹⁴ und der Transparenzrichtlinie¹⁵ nicht identisch sind, was zu einigen Bedenken im Privatsektor führte.
- Einige nationale Aufsichtsbehörden wiesen darauf hin, dass der „Beschluss eines Erwerbs“ nicht auf Situationen anwendbar sein sollte, in denen der Erwerber einen bestimmten Schwellenwert überschreitet, ohne dies bewusst beschlossen zu haben. Dieser Fall ist bei einer Erbschaft oder einer Kapitalsenkung des Emittenten gegeben. In den Stufe-3-Leitlinien wird ausgeführt, dass „eine Anzeige auch dann erforderlich ist, wenn der Erwerber einen Schwellenwert unfreiwillig überschreitet.“ Die mangelnde Klarheit zwischen der Richtlinienbestimmung und der Erläuterung in den Stufe-3-Leitlinien sowie das potenzielle Risiko einer daraus folgenden uneinheitlichen Anwendung wurde ebenfalls in einer der Antworten auf die öffentliche Konsultation unterstrichen.

¹² Absatz 15 Ziffer 6 des Anhangs I der Stufe-3-Leitlinien.

¹³ Nach Ziffer 1 des Anhangs I der Stufe-3-Leitlinien „handeln Personen gemeinsam, wenn jede von ihnen beschließt, die an den Aktienerwerb gebundenen Rechte im Rahmen einer zwischen ihnen bestehenden expliziten oder impliziten Vereinbarung auszuüben.“

¹⁴ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote (ABl. L 142 vom 30.4.2004, S. 12).

¹⁵ Artikel 10 Buchstabe a der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind (ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 38). Abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2004&T3=109&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

12. Zweitens bedarf es anscheinend weiterer Maßnahmen, um die kohärente Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Dieser Grundsatz wird in den Erwägungsgründen 5, 8 und 9 der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen erwähnt. Paragraph 18 der Stufe-3-Leitlinien klärt die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit weiter ab:

„Dieser Grundsatz, der in den Erwägungsgründen 5, 8 und 9 erwähnt wird, findet sowohl auf die Zusammensetzung der erforderlichen Informationen als auch auf die Beurteilungsverfahren Anwendung. Die Art der vom Erwerber beizubringenden Informationen kann von seinen spezifischen Merkmalen (juristische vs. natürliche Person, beaufsichtigtes Finanzinstitut vs. anderes Institut; Tatsache, ob das Finanzinstitut im EWR oder in einem vergleichbaren Drittland beaufsichtigt wird usw.), den Eigenheiten der vorgeschlagenen Transaktion (gruppeninterne vs. „externe“ Transaktionen usw.), dem Grad der Einbeziehung des Erwerbers in das Management des anvisierten Finanzinstituts oder der Höhe der zu erwerbenden Beteiligung beeinflusst sein.“

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zeigen jedoch, dass die nationalen Aufsichtsbehörden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowohl im Hinblick auf die angeforderten Informationen als auch in Bezug auf das Beurteilungsverfahren nicht hinreichend anwenden. Vor allem die Beurteilung der gruppeninternen Transaktionen¹⁶ warf Bedenken auf. Aus der Erhebung geht hervor, dass das Beurteilungsverfahren in derlei Fällen nicht immer kohärent ist. Einige Mitgliedstaaten wenden in diesen Fällen eine „vereinfachte Version“ des Verfahrens an oder schreiben nicht regelmäßig eine offizielle Meldung für gruppeninterne Transaktionen innerhalb grenzübergreifend tätiger Bankengruppen vor. Demgegenüber beurteilen einige andere Mitgliedstaaten den Antworten der Interessengruppen auf die öffentliche Konsultation zufolge sämtliche gruppeninternen Transaktionen auf dieselbe Weise wie die übrigen Anzeigen. Nach Auffassung der Vertreter des Privatsektors, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen, stellt dies einen unnötigen Aufwand dar.

13. Drittens müssen anscheinend einige Beurteilungskriterien, die in der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen festgeschrieben sind, weiter geklärt werden. Der Richtlinie zufolge müssen die nationalen Aufsichtsbehörden u. a. „*die finanzielle Solidität des interessierten Erwerbers, insbesondere in Bezug auf die Art der tatsächlichen und geplanten Geschäfte [des Finanzinstituts] [...prüfen], an dem der Erwerb beabsichtigt wird.*“¹⁷ In den Stufe-3-Leitlinien¹⁸ wird zudem der Zweck dieses Beurteilungskriteriums erläutert und eine indikative Liste von Informationen genannt, die für die Beurteilung der finanziellen Solidität des interessierten Erwerbers erforderlich sind. Sowohl aus der Erhebung als auch aus der Konsultation ging hervor, dass sich die von den nationalen Aufsichtsbehörden für die Beurteilung

¹⁶ In Absatz 19 der Stufe-3-Leitlinien heißt es: „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet, dass im Falle gruppeninterner Transaktionen innerhalb der Gruppe eines existierenden Anteilsinhabers ohne eine echte oder wesentliche Veränderung der direkten oder letztendlichen Beteiligung am Finanzinstitut die zuständige Aufsichtsbehörde entsprechend zu unterrichten ist. Auf der anderen Seite sollte die Gruppe des Anteilsinhabers nicht neu beurteilt werden, da die Transaktion den Einfluss, den sie auf das Finanzinstitut ausübt, nicht verändert.“

¹⁷ Artikel 10 b Absatz 1 Buchstabe c MiFID; Artikel 10 b Absatz 1 Buchstabe c MiFID; Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe c Solvabilität II

¹⁸ Absatz 56 bis 66.

angeforderten Unterlagen je nach Mitgliedstaat unterscheiden. Auch scheint nicht hinreichend klar zu sein, ob die Solvabilität des interessierten Erwerbers nach diesem Kriterium beurteilt werden sollte. Zudem gibt es einige Hinweise darauf, dass der Rückgriff auf Eigenmittel im Gegensatz zu Fremdmitteln nicht kohärent ausgelegt wird.

14. Schließlich scheint zumindest für einige wenige Aufsichtsbehörden nicht klar zu sein, was unter Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verstehen ist, wenn es um die Beurteilung des folgenden Kriteriums geht: *„die Tatsache, ob ein hinreichender Verdacht besteht, dass im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Erwerb Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 2005/60/EG [] stattfinden, stattgefunden haben oder ob diese Straftaten versucht wurden bzw. ob der beabsichtigte Erwerb das Risiko eines solchen Verhaltens erhöhen könnte.“*¹⁹ Ein Mitgliedstaat verwies auf die Schwierigkeit, die transparente Anwendung dieses Beurteilungskriteriums zu gewährleisten, da dabei sensitive Informationen involviert seien.
15. Viertens wurden hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie auf die Fristen einige Inkohärenzen festgestellt. In der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen²⁰ heißt es:

„Die zuständigen Behörden bestätigen dem interessierten Erwerber umgehend, in jedem Fall jedoch innerhalb von zwei Arbeitstagen nach Erhalt der Anzeige ... sowie dem etwaigen anschließenden Erhalt der ... Informationen schriftlich deren Eingang.“

Aus der Erhebung geht hervor, dass die nationalen Aufsichtsbehörden die Bestätigung des Eingangs unterschiedlich verstehen, d. h. in einigen Mitgliedstaaten wird sie als offizielle Bestätigung verstanden, die an keine Beurteilung der erhaltenen Unterlagen geknüpft ist, und in anderen Mitgliedstaaten wird die Bestätigung erst erteilt, nachdem die nationalen Aufsichtsbehörden die Vollständigkeit der in den erhaltenen Unterlagen genannten Informationen geprüft haben. Darüber hinaus sieht die Richtlinie Folgendes vor²¹:

„Die zuständigen Behörden verfügen über maximal 60 Arbeitstage ab dem Datum der schriftlichen Bestätigung des Eingangs der Anzeige und aller von dem Mitgliedstaat verlangten Unterlagen, die der Anzeige [...] beizufügen sind, [...] um die Beurteilung [...] vorzunehmen.“

Aus der Erhebung geht hervor, dass diese Frist in einigen Mitgliedstaaten überschritten wurde. Die meisten nationalen Aufsichtsbehörden sprachen sich für eine Verlängerung der Fristen aus. Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation, dass die Interessengruppen des Privatsektors diese Frist für zu lang halten und sie lieber verkürzen würden. Dies gilt zumindest für den Fall, dass es sich beim Erwerber um ein in der EU reguliertes Institut handelt sowie für gruppeninterne Transaktionen.

¹⁹ Artikel 10 b Absatz 1 Buchstabe e MiFID; Artikel 10 b Absatz 1 Buchstabe c MiFID; Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe e Solvabilität II.

²⁰ Artikel 10a Absatz 1 MiFID; Artikel 19 Absatz 2 CRD; Artikel 58 Absatz 1 Solvabilität II.

²¹ Artikel 10a Absatz 1 MiFID; Artikel 19 Absatz 2 CRD; Artikel 58 Absatz 1 Solvabilität II.

16. Fünftens wurden schließlich in Bezug auf bedingte Genehmigungen des Erwerbs von Beteiligungen unterschiedliche Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt. Aus der Erhebung ging hervor, dass in einigen Mitgliedstaaten jeglicher beabsichtigte Erwerb vorbehaltlich bestimmter Bedingungen genehmigt wird, wohingegen die Richtlinie in anderen Mitgliedstaaten so ausgelegt wird, dass sie keine bedingten Genehmigungen zulässt.
17. Sechstens zeigte die Erhebung, dass die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen (sektoralen und/oder nationalen) Aufsichtsbehörden in einigen Fällen als formalistisch und zeitraubend angesehen wird. Auch im Hinblick auf die Art und die Ausführlichkeit der von den jeweils zuständigen Behörden erbetenen Informationen scheinen die Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich vorzugehen. Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit mit Drittlandaufsichtsbehörden oftmals als ineffizient angesehen. In mehreren Antworten der öffentlichen Konsultation wurde zudem auf die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden hingewiesen.
18. Um ebenfalls eine größere Konvergenz bei der Beurteilung des beabsichtigten Erwerbs qualifizierter Beteiligungen in allen Bereichen des Finanzsektors zu gewährleisten und den Binnenmarkt weiter auszubauen, sprachen sich mehrere Interessengruppen für die Ausdehnung des Rahmens auf Marktsegmente aus, die von der Richtlinie bislang noch nicht abgedeckt sind, insbesondere aber auf die regulierten Märkte.
19. Die Finanzkrise hat schließlich gezeigt, dass Fusionen und Übernahmen – zumindest im Banksektor – zu Finanzstabilitätsrisiken führen können. Derzeit enthält die Richtlinie kein ausdrückliches Beurteilungskriterium, dass es den zuständigen Behörden erlaubt, die Auswirkung des beabsichtigten Erwerbs auf die Stabilität des Finanzsystems zu bewerten. Dennoch wird die Finanzstabilität indirekt von den Beurteilungskriterien der Richtlinie behandelt. Insbesondere das Kriterium der finanziellen Solidität des interessierten Erwerbers und das Kriterium der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen beinhalten implizit die Bewertung der Finanzstabilitätsrisiken, denn beide Kriterien sind zukunftsorientiert.

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die USA mit dem ‘Dodd-Frank Act’ ein ausdrückliches Finanzstabilitätskriterium eingeführt und bei der Beurteilung des beabsichtigten Erwerbs von Beteiligungen bereits angewandt haben. Aus den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation geht hervor, dass die Interessengruppen die Notwendigkeit der Bewertung der potenziellen Auswirkungen des beabsichtigten Erwerbs von Beteiligungen auf die Stabilität des Finanzsystems in der Regel anerkennen. Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse der Erhebung, dass die zuständigen Behörden das Erfordernis eines ausdrücklichen Finanzstabilitätskriteriums unterschiedlich beurteilen. Dennoch ist man sich weitgehend darin einig, dass die Finanzstabilitätsrisiken bei der Bewertung beabsichtigter Beteiligungen berücksichtigt werden müssen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

20. Die Überprüfung der Anwendung der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen hat gezeigt, dass die von der Richtlinie geschaffene Regelung zufriedenstellend

funktioniert. Bei der Umsetzung des Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten ist es zu keinen wesentlichen Einhaltungproblemen gekommen und die Richtlinie hat zur einheitlichen Anwendung der nationalen und grenzübergreifenden qualifizierten Beteiligungen im Finanzsektor beigetragen. Dennoch sei daran erinnert, dass die Richtlinie erst 2009 in Kraft getreten ist und dass die Bedingungen im Finanzsektor aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise Ausnahmecharakter hatten. Deshalb ist es schwierig, die Effizienz des geschaffenen Rechtsrahmens für die Beurteilung von Fusionen und Übernahmen im Finanzsektor zu bewerten.

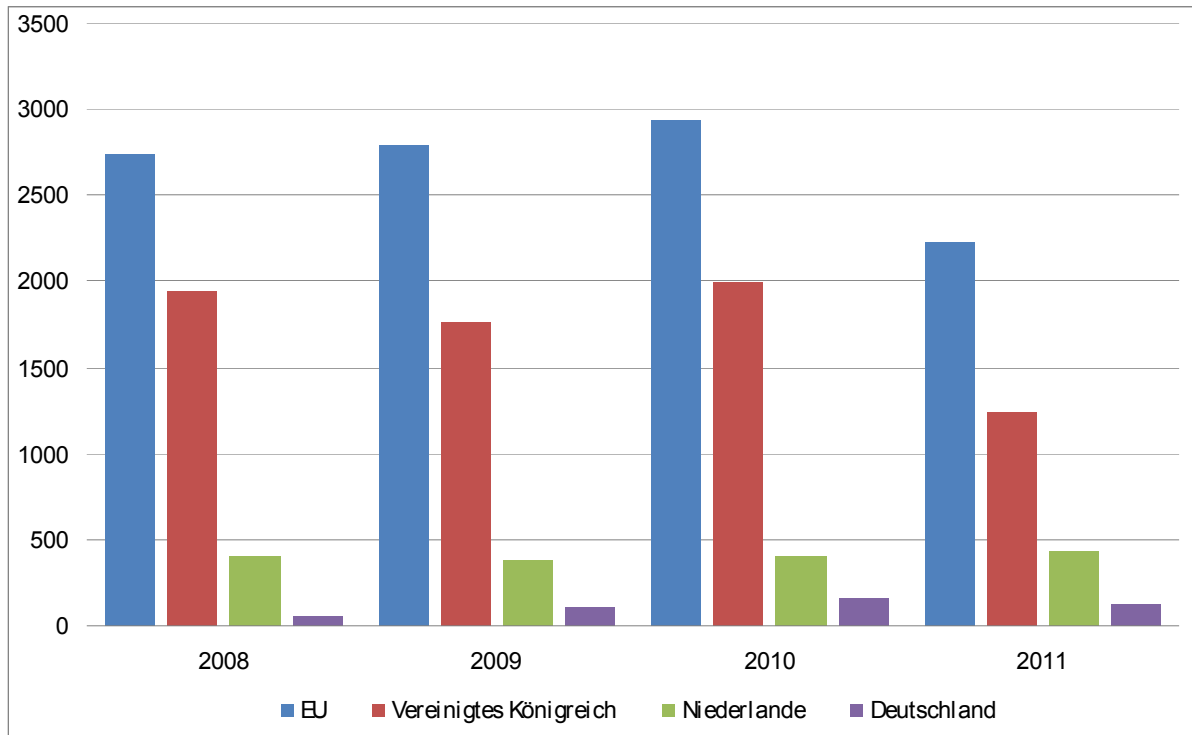
21. Dennoch könnten einige Mängel bei der Anwendung der Richtlinie angegangen werden, um die kohärente Anwendung in der EU und in allen Finanzsektoren zu gewährleisten und den Erwerbern mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. Eine Möglichkeit, die festgestellten Inkohärenzen zu beheben, könnte darin bestehen, dass die ESA gebeten werden, die Stufe-3-Richtlinien zu aktualisieren und abzuklären. Dadurch könnten z. B. mehr Leitlinien für die Art und Weise der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bereit gestellt werden. Auch könnte auf die indirekten Beteiligungen eingegangen werden. Zudem könne die Frage der Fristen behandelt und gewährleistet werden, dass die Beurteilungskriterien in den Mitgliedstaaten und in allen Sektoren kohärent ausgelegt werden. Die Kommission gedenkt, die ESA um eine weitere Klärung der bestehenden Leitlinien zu bitten.
22. Um die Koordinierungsprobleme zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden im Falle sektor- oder grenzübergreifender Transaktionen anzugehen, sind die ESA befugt, gemäß der Richtlinie 2010/78/EU Entwürfe technischer Regulierungs- oder Durchführungsstandards zu entwickeln, um Koordinierungsprobleme zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zu beheben und Ungewissheiten in Bezug auf Informationen zu mindern, die den Aufsichtsbehörden im Hinblick auf den vorgeschlagenen Erwerb von Beteiligungen zu übermitteln sind.
23. Der Aktionsplan zur Corporate Governance und zum Gesellschaftsrecht vom 12. Dezember 2012 geht auf die Frage der gemeinsam handelnden Personen ein. Die Kommission räumt ein, dass es notwendig ist, Leitlinien zur Klärung der begrifflichen Grenzen zu erarbeiten und mehr Sicherheit in dieser Frage zu schaffen, um die Zusammenarbeit der Aktionäre in Corporate Governance-Fragen zu erleichtern. 2013 wird die Kommission eng mit den zuständigen nationalen Behörden und der ESMA zusammenarbeiten, um Leitlinien zur Klärung der Regeln für ‚gemeinsam handelnde Personen‘ zu entwickeln, insbesondere im Zusammenhang mit den Vorschriften für Übernahmeangebote. Unter Berücksichtigung der bei diesen Arbeiten gemachten Fortschritte wird die Kommission zusammen mit den ESA prüfen, welche (eventuell erforderlichen) Maßnahmen vonnöten sind, um die spezifischen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Begriffs der ‚gemeinsam handelnden Personen‘ im Rahmen der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen zu klären.
24. Darüber hinaus könnte in Anbetracht der Finanzkrise daran gedacht werden, die Aspekte der Finanzstabilität deutlicher im Beurteilungsverfahren zu verankern. Dies könnte dadurch geschehen, dass zunächst die Abwicklungsfähigkeit vor der eigentlichen Abwicklung einer Transaktion geprüft wird. Die Kommission wird 2013 eine Analyse zur Bewertung der unterschiedlichen Positionen durchführen. Geprüft werden soll dabei auch, wie ein solches Kriterium festzuschreiben ist, um eine unterschiedliche Umsetzung durch die zuständigen Behörden zu vermeiden.

25. Gemäß den Zielen der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen könnte ein vergleichbarer Rahmen für die Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor auch für regulierte Märkte eingeführt werden, so wie sie Artikel 4 Absatz 1 Ziffer 14 der MiFID definiert sind.
26. Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates für die Übertragung spezifischer Aufgaben auf dem Gebiet der Politiken für die aufsichtsrechtliche Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf die EZB , über den derzeit verhandelt wird, sieht vor, dass die EZB in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden die Beurteilung der Anträge auf Erwerb und Veräußerung qualifizierter Beteiligungen vornimmt. Die EZB wird ihren Beschluss über die Eignung des interessierten Erwerbers und die finanzielle Solidität des beabsichtigten Erwerbs auf die Beurteilungskriterien der Richtlinie über qualifizierte Beteiligungen stützen und gemäß dem dort festgelegten Verfahren und den entsprechend festgeschriebenen Beurteilungsfristen vorgehen sowie die jeweiligen nationalen Vorschriften zur Umsetzung des einschlägigen Unionsrechts berücksichtigen. Der Anwendungsbereich der EZB-Befugnisse ist auf Kreditinstitute beschränkt, die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Infolge der vorgeschlagenen Zuständigkeit der EZB für die Beurteilung der Anträge auf Erwerb und Veräußerung qualifizierter Beteiligungen muss die Richtlinie nicht geändert werden.
27. Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie andere interessierte Parteien werden aufgefordert, zu den in diesem Bericht vorgestellten Ergebnissen der Überprüfung bis zum 31. März 2013 Stellung zu nehmen. Auf der Grundlage der eingegangenen Kommentare und der Ergebnisse der in Absatz 23 genannten Analyse wird die Kommission bis Ende 2013 mitteilen, ob die Regelung für die Beurteilung qualifizierter Beteiligungen ausgebaut werden muss.

**ANHANG ZUM BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Anwendung der Richtlinie 2007/44/EG zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor

Schaubild 1: Zahl der Anzeigen in der EU im Zeitraum 2008-2011²²



²²

Der Kommission gingen statistische Daten aus 25 Mitgliedstaaten zu. Darüber hinaus flossen die Daten über den Erwerb qualifizierter Beteiligungen an OGAW-Verwaltungsgesellschaften in die Antworten mehrerer Mitgliedstaaten ein. Die Meldepflicht für den beabsichtigten Erwerb von qualifizierten Beteiligungen an OGAW-Verwaltungsgesellschaften ist Gegenstand von Artikel 11 Absatz 1 der 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 320 vom 17.11.2009, S. 32. Abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2009&T3=65&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

Schaubild 2: Prozentsatz der zurückgezogenen Anzeigen und des untersagten Erwerbs von Beteiligungen im Zeitraum 2008-2011

