

19. OKT. 2012

**Ministerin für Bundesangelegenheiten,
Europa und Medien
des Landes Nordrhein-Westfalen**
Bevollmächtigte des Landes beim Bund



Herrn
Vorsitzenden des
Ausschusses für Europa
und Eine Welt
Nicolaus Kern MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
40221 Düsseldorf



18. Oktober 2012

Seite 1 von 1

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei übersende ich Ihnen die erbetene Vorlage zum TOP 3
„Subsidiaritätsverfahren“ für die Sitzung des Ausschusses für Europa
und Eine Welt am Freitag, den 26. Oktober.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre

Dr. Angelica Schwall-Düren

Stadttor 1
40219 Düsseldorf
Postanschrift:
40190 Düsseldorf
Telefon 0211 837-01
poststelle@stk.nrw.de

Bericht der Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien

zum Subsidiaritätsprüfungsverfahren zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Bundesrats-Drucksache 546/12, Europäische Kommission COM (2012) 511 final) und zum

Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Bundesrats-Drucksache 547/12, Europäische Kommission COM (2012) 512 final)

für den Ausschuss für Europa und Eine Welt (AEEW)

1 Hintergrund

Mit dem vorliegenden Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde, COM (2012) 511 final) konkretisiert die Kommission ihre Pläne für eine europäische Bankenaufsicht als Teil einer so genannten „Bankenunion“.

Die EZB soll als Aufsichtsbehörde insbesondere ausschließlich zuständig sein für

- die Lizenzerteilung und Zulassung von Kreditinstituten,
- die Prüfung von Beteiligungen an anderen Kreditinstituten,
- die Sicherstellung der Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen, Beschränkungen für Großkredite, Angemessenheit des internen Kapitals,
- die Einhaltung der Bestimmungen zu Verschuldungsgrad und Mindestliquiditätsquote,
- die Prüfung des Risikomanagements
- die Festlegung der Kapitalpuffer,
- die Festlegung der Governanceanforderungen,
- die Durchführung aufsichtsrechtlicher Stresstests.

Die nationalen Behörden bleiben nur für die übrigen Aufgaben (u.a. Verbraucherschutz, Geldwäschebekämpfung, Durchführung täglicher Aufsicht) zuständig.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben erhält die EZB umfassende Untersuchungs-Befugnisse (Art. 8- 12 des Verordnungsvorschlags: z.B. Vorlage von Unterlagen, Büchern etc., Einholung von Erklärungen, Betretungsrechte).

Die Kommission sieht eine gestaffelte Einführung der europäischen Aufsicht vor. Die Verordnung soll am 01. Januar 2013 in Kraft treten. Mitte des Jahres 2013 soll die Aufsicht zunächst für systemrelevante Banken gelten. Eine Ausweitung des Aufsichtsmechanismus auf alle Institute soll spätestens ab dem 01. Januar 2014 stattfinden.

Mit dem weiteren vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Bundesrats-Drucksache 547/12, Europäische Kommission COM (2012) 512 final) sollen die Konsequenzen für die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) gezogen werden, die aus dem vorab dargestellten Verordnungsvorschlag zur Übertragung der Bankenaufsicht im Euroraum auf die Europäische Zentralbank (BR-Drs. 546/12) folgen. Damit es zu keiner Fragmentierung des Binnenmarktes kommt, soll die EBA ihre bisherige Funktion behalten und eine übereinstimmende Aufsichtspraxis in der EU sicherstellen. Neben verschiedenen redaktionellen Änderungen sollen im Vorschlag vor allem die Abstimmungsmodalitäten im Beschlussorgan der EBA, dem sogenannten Rat der Aufseher, geändert werden.

2 Subsidiaritätsverfahren im Bundesrat

Im Rahmen des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle wurden beide o.a. Vorschläge dem Bundesrat zugeleitet. Fristablauf für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge ist der 8. November 2012. Der Bundesrat wird sich in seinem Plenum am 2. November 2012 mit den Vorschlägen befassen.

3 Stellungnahme zur Frage der Subsidiaritätsprüfung

3.1 Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Bundesrats-Drucksache 546/12, Europäische Kommission COM (2012) 511 final)

Gemäß Art. 5 Absatz 3 EUV darf die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern

vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind.

Die Landesregierung begrüßt grundsätzlich den Vorschlag für eine Europäische Bankenaufsicht. Die Zielrichtung des Verordnungsvorschlags, eine gemeinsame Aufsicht für Banken in der Europäischen Union zu institutionalisieren, dient der Gewährleistung finanzieller Stabilität in Europa. Sie ist zudem erforderlich, um einen direkten Zugriff unterkapitalisierter Banken auf Mittel des ESM zu ermöglichen. Der Verordnungsentwurf dient damit grundsätzlich der Einführung einer europäischen Bankenaufsicht, die von der Landesregierung unterstützt wird.

Die Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien hält es vor diesem Hintergrund nicht für geboten, hinsichtlich des Verordnungsvorschlags eine Subsidiaritätsrüge nach Artikel 12 Buchstabe b EUV zu erheben. Eine Subsidiaritätsrüge könnte dazu führen, dass der Vorschlag in seiner Gesamtheit in Frage gestellt würde. Auf diese Weise könnte entgegen der Zielsetzung der Landesregierung grundsätzlich die Einführung einer europäischen Bankenaufsicht zur Überprüfung gestellt oder deutlich verzögert werden.

Die Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien hält es daher für den effektiveren Weg, die punktuell bestehenden Bedenken, die sich im Einzelfall auch auf Fragen der Subsidiarität und den pauschalen Inhalt der Folgenabschätzung der Kommission beziehen, in einer inhaltlichen Stellungnahme nach §§ 3 und 5 EUZBLG aufzuzeigen. Dadurch fließen Subsidiaritätsaspekte direkt in die inhaltlichen Gespräche zur Realisierung der zu begrüßenden Ziele ein.

Rechtsgrundlage des Verordnungsvorschlags soll Art. 127 Abs. 6 AEUV sein. Danach kann der Rat einstimmig besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (EZB) übertragen.

Zweifelhaft ist, ob die ins Feld geführte Rechtsgrundlage des Art. 127 Abs. 6 AEUV die Übertragung der Aufgaben auf die EZB trägt. Mit dem in Art. 4 Abs. 1 des Verordnungsvorschlages beschriebenen Aufgabenkatalog werden namentlich sämtliche zentralen Aufgabenbereiche der Bankaufsicht auf die EZB übertragen. Der nationalen Aufsicht verbleiben lediglich Aufgaben von vergleichsweise geringerem Gewicht, wie die Aufsicht über Kreditinstitute aus Drittstaaten, der Zahlungsverkehr, die Geldwäschebekämpfung und der Verbraucherschutz.

Diesen Bedenken kann aber durchaus entgegengehalten werden, dass Art. 127 Abs. 6 AEUV den Wortlaut „besondere Aufgaben“ nicht näher definiert. Ebenso wenig ergibt sich aus Art. 127 Abs. 6 AEUV eine festgelegte gewichtete Kompetenzverteilung zwischen besonderen Aufsichtsaufgaben und anderen Aufsichtsaufgaben. Unzweifelhaft unzulässig wäre nach Art. 127 Abs. 6 AEUV allein, der EZB die gesamte Aufsicht und ihre Durchführung zu übertragen und die nationalen Behörden aus der Auf-

sicht auszuschließen. Dies wird durch die Verordnungsvorschläge aber gerade nicht vorgeschlagen: Bei den nationalen Behörden verbleibt u.a. der Verbraucherschutz oder die Bekämpfung der Geldwäsche sowie die Durchführung der täglichen Kontrolle durch die nationale Aufsicht. Der Umstand, dass der EZB umfassende Informations-, Untersuchungs- und Prüfungsrechte zukommen, steht dieser Beurteilung nicht entgegen, da solche Kompetenzen für eine übergeordnete Behörde in der Regel erforderlich sind, um die ihr übertragene Aufsicht gegenüber der nachgeordneten Behörde ordnungsgemäß durchführen zu können.

Das konkrete Ziel des Vorschlags besteht in der Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus in Europa, um die Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Anwendung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen, der Risikokontrolle und der Krisenprävention sicherzustellen. Als Maßnahme soll der EZB die Aufsicht über die europäischen Banken übertragen werden. Da die Mitgliedstaaten des Euroraums einen grenzüberschreitenden Währungsraum besitzen, kann die Aufsicht des dazugehörigen grenzüberschreitenden Finanzsystems nicht durch eine jeweils nationale Aufsichtsbehörde in ihren nationalen Zuständigkeitsbereichen ausreichend im Sinne des Art. 5 Absatz 3 EUV ausgeübt werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass Aufsichtsmaßnahmen auch grenzüberschreitenden Charakter besitzen müssen, um in diesem System effektiv zu sein. Eine rein nationale Aufsicht durch die Mitgliedstaaten ist daher nicht ausreichend. Eine europäische Aufsicht kann dazu beitragen, dass sich Probleme, die in den Instituten Bankia, Dexia oder Northern Rock entstanden sind, nicht wiederholen. Zwar existieren in verschiedenen Mitgliedstaaten und auch in der Bundesrepublik Deutschland bereits funktionierende Systeme der Bankenaufsicht. Es hat sich aber auch gerade durch die Finanzkrise gezeigt, dass es in anderen Mitgliedstaaten an einem solchen Aufsichtssystem fehlt und nationale Aufsichtssysteme gerade für grenzüberschreitend agierende Institute nicht ausreichend sind.

Das konkrete Ziel des Vorschlags, durch Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus in Europa die Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Anwendung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen, der Risikokontrolle und der Krisenprävention sicherzustellen lässt sich durch eine Aufsicht auf europäischer Ebene besser im Sinne des Art. 5 Absatz 3 EUV verwirklichen. An dieser Stelle darf gerade nicht allein eine deutsche Perspektive eingenommen werden, sondern der Vorschlag muss von der Warte eines europäischen Mehrwertes betrachtet werden. Hier kann eine europäische Aufsicht zukünftige Schieflagen gerade systemrelevanter Banken verhindern. Die an dieser Stelle regelmäßig angebrachten Bedenken hinsichtlich fehlender Marktnähe und personeller Fähigkeit der EZB sind zwar aktuell nicht von der Hand zu weisen. Hierbei handelt es sich aber um organisatorische Fragen, denen durch entsprechende Maßnahmen begegnet werden kann. Insbesondere ist in dem Vorschlag festgelegt, dass die EZB mit den bisherigen nationalen Aufsichtsbehörden eng zusammenarbeiten soll.