



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 6. November 2012 (09.11)  
(OR. en)**

**15663/12**

**Interinstitutionelle Dossiers:**  
**2012/0242 (CNS)**  
**2012/0244 (COD)**

**EF 245**  
**ECOFIN 902**  
**CODEC 2542**

**BERICHT**

des Vorsitzes  
an den AStV/Rat

Nr. Komm.dok.: 13917/10 EF 117 ECOFIN 543 CODEC 879

Betr.: Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank

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

– Orientierungsaussprache

**I EINLEITUNG**

1. Am 12. September 2012 hat die Kommission gemäß einem ihr vom Gipfel des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012 erteilten Mandat ein aus den beiden folgenden Vorschlägen bestehendes Paket vorgelegt:
  - einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank<sup>1</sup> (EZB-Vorschlag), der sich auf Artikel 127 Absatz 6 AEUV stützt;
  - einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)<sup>2</sup> (EBA-Vorschlag), der sich auf Artikel 114 AEUV stützt.

<sup>1</sup> Dok. 13683/12.

<sup>2</sup> Dok. 13682/12.

2. Mit dem EZB-Vorschlag soll ein neuer einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingeführt werden, in dessen Rahmen die EZB ein breites Spektrum wichtiger Aufsichtsaufgaben über die Kreditinstitute in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wahrnehmen wird. Im Hinblick auf die Erhaltung und Vertiefung des Binnenmarktes haben die dem Euro-Währungsgebiet nicht angehörenden Mitgliedstaaten das Recht, sich an dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu beteiligen.
3. Mit dem EBA-Vorschlag werden die erforderlichen Änderungen an der EBA-Verordnung vorgenommen, damit es infolge der Einführung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht zu einer Zersplitterung des Binnenmarktes kommt.
4. Der Europäische Rat ist auf seiner Tagung vom 18./19. Oktober 2012 u.a. zu folgender Vorgabe gelangt: "... der Europäische Rat fordert die Gesetzgeber auf, die Arbeit an den Gesetzgebungsvorschlägen für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus vorrangig voranzubringen, damit bis zum 1. Januar 2013 Einigung über den rechtlichen Rahmen erzielt werden kann".<sup>3</sup>  
Dementsprechend beabsichtigt der Vorsitz, dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung am 4. Dezember im Hinblick auf eine Einigung im Rat einen Kompromisstext vorzulegen.
5. Der EBA-Vorschlag unterliegt dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, und der Vorsitz hat informelle Gespräche mit dem Europäischen Parlament geführt, das sich bereit erklärt hat, sich um eine Einigung in erster Lesung zu bemühen. Der EZB-Vorschlag wird gemäß dem Verfahren des Artikels 127 Absatz 6 des Vertrags (Einstimmigkeit im Rat und Anhörung des Parlaments) angenommen werden. Daher möchte der Vorsitz möglichst bald die Kontakte mit dem Parlament intensivieren und die Verhandlungen mit dem Parlament beschleunigen, um gemäß den Vorgaben des Europäischen Rates zu einer Einigung zwischen den Organen zu gelangen.

## II AKTUELLER STAND

6. In Anbetracht der großen Bedeutung dieser Vorschläge, der Komplexität des Gegenstands und der knapp bemessenen Frist hat der AStV am 12. September beschlossen, eine zeitweilige Ad-hoc-Gruppe "Bankenaufsichtsmechanismus (BSM)" einzusetzen. Die Ad-hoc-Gruppe ist inzwischen viermal zusammengetreten<sup>4</sup> und hat erhebliche Fortschritte erzielt<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dok. EUCO 156/12.

<sup>4</sup> Die Ad-hoc-Gruppe "Bankenaufsichtsmechanismus (BSM)" ist bisher am 27./28. September, 11./12. Oktober, 25./26. Oktober und am 5./6. November zusammengetreten.

<sup>5</sup> Die neuesten Kompromisstexte des Vorsitzes sind in den Dokumenten 15718/12 und 15719/12 enthalten.

7. In einer Reihe von Fragen wie der Trennung zwischen den geldpolitischen Aufgaben und den Aufsichtsaufgaben innerhalb der EZB (Artikel 18 der EZB-Verordnung) zeichnet sich vorbehaltlich der abschließenden redaktionellen Arbeiten eine Einigung ab. Andere (Schlüssel)Fragen sind noch ungeklärt, und der Vorsitz hält insbesondere zu den im Folgenden dargelegten Fragen Vorgaben seitens der Minister für erforderlich, damit die Ad-hoc-Gruppe innerhalb der oben genannten Frist Fortschritte erzielen kann. Im Folgenden werden die übergreifenden Fragen kurz skizziert.
- A. Ausgewogene Behandlung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten**
8. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 18./19. Oktober 2012 u.a. folgendes festgestellt: "Es bedarf ... einer ausgewogenen Behandlung und Vertretung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen. .... Für die am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden und für die nicht daran teilnehmenden Mitgliedstaaten müssen unter uneingeschränkter Wahrung der Integrität des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen gleiche Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden. In Bezug auf die gemäß der Verordnung über die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) anzuwendenden Änderungen der Abstimmungsmodalitäten und Beschlussfassungsverfahren ist eine annehmbare und ausgewogene Lösung erforderlich, die den möglichen Entwicklungen bei der Teilnahme am einheitlichen Aufsichtsmechanismus Rechnung trägt und die eine nichtdiskriminierende und wirksame Beschlussfassung innerhalb des Binnenmarkts gewährleistet. ...."
9. In dieser Hinsicht sind zwei Schlüsselfragen von besonderer Bedeutung:
- i) *Stellung und Rolle der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die sich für eine Beteiligung an dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (gemäß den Artikeln 6 und 19 des EZB-Vorschlags) entscheiden*

Im Kommissionsvorschlag wird grundsätzlich festgelegt, dass die zuständige nationale Behörde jedes nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaates eine enge Zusammenarbeit mit der EZB vorbehaltlich eines Beschlusses der EZB, in dem die Bedingungen für diese Zusammenarbeit spezifiziert werden, eingehen kann. Die Stellung dieser zuständigen nationalen Behörden im Aufsichtsgremium der EZB (das in dieser Verordnung mit der Vorbereitung der vom Rat zu ratifizierenden Beschlüsse betraut ist) ist in der Verordnung unklar geblieben. Außerdem könnte die EZB einseitig von sich aus die Zusammenarbeit beenden.

Der Vorsitz hat den Kommissionsvorschlag in allen diesen Aspekten geändert:

- Im Aufsichtsgremium werden alle teilnehmenden Mitgliedstaaten gleichbehandelt (und daher sind die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten stimmberechtigt), und zwar im Einklang mit der vom EZB-Rat anzunehmenden und zu veröffentlichten Geschäftsordnung (Artikel 19 des EZB-Vorschlags);
- Jeder nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaat kann die Initiative ergreifen, nach drei Jahren die Beendigung der engen Zusammenarbeit durchzusetzen (Artikel 6).

Viele Mitgliedstaaten wären lieber noch weiter gegangen, indem sie das Aufsichtsgremium (statt des EZB-Rates) mit der institutionellen Zuständigkeit für die endgültigen Aufsichtsbeschlüsse betraut hätten. Hier wurde ein deutlicher rechtlicher Zwang festgestellt: Im Vertrag (AEUV) wurden als beschlussfassende Gremien der EZB nur der Rat und das Direktorium eingesetzt. Nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten dürfen an den förmlichen (endgültigen) Beschlüssen über etwaige Aufsichtsmaßnahmen nicht teilnehmen.

In Anbetracht dessen hat der Vorsitz bereits eine Reihe von Garantien für die teilnehmenden Mitgliedstaaten eingeführt, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören:

- Ein Entwurf eines vom Aufsichtsgremium ausgearbeiteten Beschlusses gilt als angenommen, wenn der EZB-Rat nicht innerhalb einer bestimmten Frist (3 Wochen) Einwände dagegen erhebt;
- der EZB-Rat darf gegen den Beschlussentwurf nur Einwände erheben, ihn jedoch nicht ändern;
- in diesem Fall sollte er seine Gründe schriftlich darlegen.

In den Beratungen in der letzten Sitzung der Gruppe am 5./6. November wurde deutlich, dass es weiterer Arbeiten bedarf, um den Bedenken der Delegationen Rechnung zu tragen. Dennoch sollten nach Ansicht des Vorsitzes vorbehaltlich weiterer Vorgaben seitens des Rates, insbesondere zu den Stimmrechten im Aufsichtsgremium, diese Garantien die Voraussetzungen für einen zufriedenstellenden Kompromiss schaffen.

ii) *Die Änderungen der Abstimmungsmodalitäten in der EBA (Artikel 1 Absatz 7 des EBA-Vorschlags):*

Hinsichtlich der Abstimmungsmechanismen im Rat der Aufseher hat der Kommissionsvorschlag die EBA-Verordnung 1093/2010 in mehrfacher Hinsicht geändert. Insbesondere ist darin vorgesehen, dass bei Abstimmungen über Entwürfe verbindlicher Vermittlungsbeschlüsse (über Fragen in Bezug auf angebliche Verstöße gegen EU-Recht oder Meinungsverschiedenheiten in grenzüberschreitenden Fällen) die Regel der einfachen Mehrheit durch die Anforderung einer Mindestzahl von (3) Stimmen von dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten bzw. dem Euro-Währungsgebiet nicht angehörenden Mitgliedstaaten ergänzt wird.

Für Abstimmungen über Fragen, für die die Auflagen für die qualifizierte Mehrheit gelten (üblicherweise von der Kommission vorzuschlagende Entwürfe von Regulierungsstandards), gelten jedoch weiter die bisherigen Regeln.

In dieser Hinsicht sollten nach Ansicht einer Reihe von Mitgliedstaaten die Abstimmungsregeln weiter (gründlich) überprüft werden und in allen Fällen (einschließlich BQM) weitere Garantien z.B. hinsichtlich der Anforderungen für die doppelte Mehrheit ermöglichen.

In Anbetracht dessen hält der Vorsitz weitere politische Vorgaben seitens des Rates für erforderlich, um im Einklang mit den oben zitierten Schlussfolgerungen des Rates Ausgewogenheit zwischen den Garantien für nicht teilnehmende Mitgliedstaaten gegen Diskriminierung und einer effizienten Beschlussfassung herzustellen.

Im Anschluss an die Beratungen in der Gruppe vom 5./6. November hat der Vorsitz beschlossen, in seinem in Kürze vorliegenden Kompromiss klarzustellen, dass alle zuständigen Behörden, einschließlich der in ihrer Aufsichtsfunktion tätigen EZB, gleichbehandelt werden, wenn die EBA nach Artikel 19 Absatz 3 der EBA-Verordnung eine verbindliche Vermittlung vornimmt.

**B. Die Aufgabenverteilung zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden (Artikel 4 und 5 des Vorschlags der EZB)**

10. Der Europäische Rat kam unter anderem zu den Schluss, dass " der einheitliche Aufsichtsmechanismus [...] auf den höchsten Standards für die Bankenaufsicht beruhen [wird], und die EZB [...] in der Lage sein [wird], in differenzierter Weise eine direkte Aufsicht auszuüben."

11. Gemäß dem Kommissionsvorschlag werden der EZB eine Vielzahl verschiedener Aufgaben in Bezug auf alle Kreditinstitute übertragen, die in den am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten ansässig sind. Über die meisten dieser Aufgaben besteht weitgehendes Einvernehmen, mit Ausnahme insbesondere der Aufgaben, die die sogenannten makroprudanziellen Instrumente (vor allem die Festlegung von Puffern nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e des EZB-Vorschlags) und die Koordinierung eines einheitlichen Standpunkts der zuständigen Behörden in den am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten betreffen.
12. Im Kommissionsvorschlag wurde zudem die jeweilige Rolle der EZB und der zuständigen nationalen Behörden bei ihrer vorgesehenen Zusammenarbeit mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht weiter ausgeführt.
13. Ohne das Grundprinzip der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB anzutasten, hat der Vorsitz eine Reihe wesentlicher Änderungen vorgenommen, mit denen – unbeschadet weiterer Spezifizierungen – die folgende Aufsichtsarchitektur eingerichtet werden soll:
  - Die EZB wird in diesem System eine zentrale Rolle übernehmen und von den nach Artikel 4 vorgesehenen Befugnissen auf differenzierte Weise nach Maßgabe von Artikel 5 (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates) Gebrauch machen;
  - die EZB wird gemäß den Vorgaben eines Rahmens, der in Absprache mit den zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten festzulegen und von der EZB förmlich anzunehmen ist, Handlungsanweisungen erteilen und darin von den zuständigen nationalen Behörden unterstützt werden;
  - die bei der Einrichtung des Systems festgelegten praktischen/operativen Regelungen sollten sich dynamisch weiterentwickeln können, unter anderem unter Berücksichtigung der Entwicklung der jeweiligen Lage eines bestimmten Kreditinstituts oder einer Gruppe von Kreditinstituten und des jeweiligen Umfelds;
  - die EZB wird unbeschadet des Austauschs von Informationen, die von den zuständigen nationalen Behörden erhoben wurden, insbesondere Gebrauch von ihren unmittelbaren Untersuchungsbefugnissen machen;
  - die EZB wird die zuständigen nationalen Behörden zu Beschlussentwürfen anhören und gebührend begründen, falls sie deren Vorschlägen oder Empfehlungen nicht Folge leistet;
  - im Rahmen der EBA wird die EZB (lediglich) als eine zuständige Behörde neben den zuständigen nationalen Behörden tätig sein.

In der Sitzung der Gruppe vom 5./6. November 2012 wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge unterbreitet, insbesondere zu den Befugnissen, die der EZB im Einzelnen übertragen werden sollen, sowie zu den Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden (siehe fünfter Gedankenstrich oben); der Vorsitz wird diese Vorschläge in seine Überlegungen zur Ausarbeitung eines überarbeiteten Kompromisstextes einbeziehen. Der Vorsitz benötigt zudem politische Vorgaben in Bezug auf eine ausgewogene Arbeitsteilung zwischen der EZB und den nationalen Behörden betreffend die sogenannten makroprudanziellen Instrumente, insbesondere die Festlegung von Puffern gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e des EZB-Vorschlags.

Mehrere Delegationen meldeten Bedenken hinsichtlich der Frage der Erteilung und des Entzugs einer Zulassung (Artikel 13 des EZB-Vorschlags) an, da sie der Ansicht sind, dass diese zentrale Frage des Zugangs zum Markt oder des Ausschlusses vom Markt eine Zuständigkeit der nationalen Behörden bleiben sollte. Einige dieser Delegationen hoben die Verbindung zwischen dem Entzug einer Zulassung und den Abwicklungsbefugnissen hervor und sind der Auffassung, dass der Entzug einer Zulassung solange eine Befugnis der nationalen Behörden bleiben sollte, bis ein Abwicklungsmechanismus auf EU-Ebene eingerichtet wurde. In der letzten Sitzung der Gruppe wurden diesbezügliche Kompromissvorschläge zur Änderung des Textes unterbreitet; diese werden vom Vorsitz im Hinblick auf die Erstellung eines überarbeiteten Kompromisstextes weiter geprüft.

### **C. Schrittweise Einführung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Artikel 27 des EZB-Vorschlags)**

14. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates heißt es unter anderem, dass "die Arbeit zur operativen Umsetzung [...] im Laufe des Jahres 2013 stattfinden [wird]."
15. Im Kommissionsvorschlag ist ein Übergangzeitraum vorgesehen, wonach die EZB vom ersten Tag an befugt ist, auf eigenen Beschluss die Aufsicht über jede beliebige Bank in einem der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu übernehmen, insbesondere wenn diese Bank öffentlichen finanziellen Beistand erhält. Bei allen übrigen Banken wird die Aufsicht automatisch schrittweise übernommen, und zwar ab 1. Juli 2013 über die wichtigsten systemrelevanten europäischen Banken und ab 1. Januar 2014 über alle übrigen Banken.
16. Einige Delegationen äußerten Zweifel an den von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen für die schrittweise Übernahme der Aufsicht und sie schlugen ihrerseits eine flexiblere Regelung vor, wodurch die EZB mehr Zeit erhalten würde, um sich auf die Übernahme ihrer neuen Aufsichtsaufgaben vorzubereiten.

17. Der Vorsitz hält vor diesem Hintergrund weitere politische Vorgaben für notwendig, damit die erforderlichen Fristen endgültig festgelegt werden können.

### **III. FAZIT**

18. Der Vorsitz ersucht den Rat, die Fortschritte bei den Beratungen über die beiden Vorschläge zur Kenntnis zu nehmen, ebenso wie die Absicht des Vorsitzes, diese dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 4. Dezember 2012 im Hinblick auf eine Einigung vorzulegen. Dementsprechend ersucht er den Rat, weitere Vorgaben zu machen, insbesondere zu den oben dargelegten übergreifenden Fragen.
-