



*Rechtsausschuss
Der Vorsitzende*

20.3.2019

Herrn
Roberto Gualtieri
Vorsitzender
Ausschuss für Wirtschaft und Währung
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2014/59/EU (COM(2018)0094 – C8-0113/2018 – 2018/0043(COD))

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 4. März 2019 haben Sie den Rechtsausschuss ersucht, gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zur Angemessenheit einer Änderung der Rechtsgrundlage des genannten Vorschlags der Kommission abzugeben.

Der Ausschuss hat den genannten Gegenstand in seiner Sitzung vom 18. März 2019 geprüft.

I – Hintergrund

In dem Vorschlag sollen die Kernelemente gedeckter Schuldverschreibungen beschrieben und eine gemeinsame Definition formuliert werden, die über Finanzsektoren hinweg als kohärenter und hinreichend detaillierter Bezugspunkt für aufsichtsrechtliche Zwecke dienen kann. Zu diesem Zweck sollen die strukturellen Merkmale des Instruments, die öffentliche Aufsicht gedeckter Schuldverschreibungen, Regeln für die Verwendung des Gütesiegels „Europäische gedeckte Schuldverschreibung“ und Veröffentlichungspflichten der zuständigen Behörden im Bereich der gedeckten Schuldverschreibungen festgelegt werden.

Als Rechtsgrundlage des Vorschlags zog die Kommission Artikel 53 und Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heran.

Nach den Verhandlungen über das Dossier schlug der Rat vor, Artikel 53 AEUV über das Niederlassungsrecht zu streichen.

Somit bestünde die verbleibende Rechtsgrundlage lediglich aus Artikel 114 AEUV, der die allgemeine Rechtsgrundlage bildet, wenn es um Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Binnenmarkt geht.

II – Einschlägige Vertragsartikel

Artikel 114 AEUV betreffend die Harmonisierung des Binnenmarkts hat folgenden Wortlaut:

Artikel 114 (ex-Artikel 95 EGV)

1. Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

2. Absatz 1 gilt nicht für die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.

3. Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.

4. Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

5. Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ferner ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat,

das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

6. Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Erlässt die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keinen Beschluss, so gelten die in den Absätzen 4 und 5 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird.

7. Wird es einem Mitgliedstaat nach Absatz 6 gestattet, von der Harmonisierungsmaßnahme abweichende einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, so prüft die Kommission unverzüglich, ob sie eine Anpassung dieser Maßnahme vorschlägt.

Artikel 53 AEUV, der sich in dem Kapitel über das Niederlassungsrecht unter dem Titel über die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr findet, hat folgenden Wortlaut:

Artikel 53
(ex-Artikel 47 EGV)

1. Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten.

2. Die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen für die ärztlichen, arztähnlichen und pharmazeutischen Berufe setzt die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung dieser Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten voraus.

III – Rechtsprechung zur Rechtsgrundlage

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören¹. Die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage kann daher ein Grund für die Nichtigkeitserklärung des betreffenden Rechtsakts sein.

Im Hinblick auf mehrfache Rechtsgrundlagen muss festgestellt werden, ob der Vorschlag

1. entweder mehrere Zielsetzungen hat oder vielfältige Komponenten umfasst und sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die anderen nur nebensächliche Bedeutung haben, oder
2. gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar ist.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Rechtsakt im ersten Fall nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert, während er im zweiten Fall auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen ist.²

IV - Ziel und Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie

Gedekte Schuldverschreibungen sind Schuldverschreibungen, die von Kreditinstituten begeben werden und durch einen abgegrenzten Pool von Vermögenswerten besichert sind, auf den die Inhaber der Schuldverschreibungen als bevorrechtigte Gläubiger direkt zugreifen können. Zudem können die Schuldverschreibungsinhaber auch weiterhin als einfache Gläubiger Forderungen gegenüber dem emittierenden Unternehmen geltend machen. Gedekte Schuldverschreibungen werden von Kreditinstituten begeben und sind eine zuverlässige und stabile Finanzierungsquelle für die europäischen Banken.

Der Begründung des Vorschlags zufolge werden in der Richtlinie auf Grundsätzen beruhende Bestimmungen zur Verwaltung von Programmen gedekter Schuldverschreibungen bei Insolvenz bzw. Abwicklung des Emittenten festgelegt. Der Vorschlag bezweckt weder die Harmonisierung nationaler Insolvenzvorschriften noch eine Änderung der Behandlung gedekter Schuldverschreibungen im Falle von Abwicklungen im Rahmen der Richtlinie 2014/59/EU (Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen). Ganz im Gegenteil beschränkt er sich hinsichtlich der Einzelbestimmungen auf das nötige Minimum, um sicherzustellen, dass eine Reihe gemeinsamer grundlegender struktureller Regeln für den gesamten Binnenmarkt gilt. Die Mitgliedstaaten verfügen über einen gewissen Spielraum bei der Formulierung ihrer Rechtsvorschriften zur Umsetzung der in der Richtlinie festgelegten Grundsätze.

Ein Rechtsrahmen der Union für gedekte Schuldverschreibungen sollte Kreditinstituten mehr

¹ Rechtssache C-45/86, Kommission gegen Rat (Allgemeine Zollpräferenzen), Slg. 1987 01439, Randnr. 5; Rechtssache C-440/05, Kommission gegen Rat, Slg. 2007 I-09097; Rechtssache C-411/06, Kommission gegen Parlament und Rat, Slg. 2009 I-07585.

² Siehe die zitierte Rechtssache C-411/06, Randnr. 46–47.

Möglichkeiten zur Finanzierung der Realwirtschaft geben und zur Entwicklung gedeckter Schuldverschreibungen in der gesamten Union beitragen, vor allem in Mitgliedstaaten, in denen es derzeit keine entsprechenden Märkte gibt.

Ziel der Kommission ist, dafür zu sorgen, dass gedeckte Schuldverschreibungen in der gesamten Union ähnliche strukturelle Merkmale aufweisen und den einschlägigen Aufsichtsanforderungen entsprechen. Die Harmonisierung gedeckter Schuldverschreibungen steht somit im Einklang mit dem Ziel der Wahrung der Finanzstabilität, das die Kommission mit ihren Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte verfolgt.

Der Vorschlag umfasst 40 Erwägungsgründe und 34 Artikel, aufgeteilt in sechs Titel über Gegenstand, Anwendungsbereich und Definitionen, strukturelle Merkmale gedeckter Schuldverschreibungen, öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen, Gütesiegel, Änderung anderer Richtlinien und Schlussbestimmungen. Der Titel über strukturelle Merkmale gedeckter Schuldverschreibungen wiederum umfasst zwei Kapitel, nämlich über Doppelbesicherung und Insolvenzferne und über Deckungspool und Deckung, wobei letzteres in zwei Abschnitte aufgeteilt ist, nämlich über anerkennungsfähige Vermögenswerte und über Deckungs- und Liquiditätsanforderungen.

Diese allgemeine Struktur der Richtlinie wird in dem ausgehandelten Wortlaut beibehalten, es wurden lediglich drei neue Erwägungsgründe hinzugefügt, und die Änderungen an den Artikeln wurden unmittelbar in diesen Artikeln vorgenommen, ohne dass von Grund auf neue Artikel hinzugekommen wären.

In Erwägungsgrund 4 in der geänderten Fassung im Sinne der vorläufigen Einigung wird dargelegt, dass bei den Bedingungen für die Emission gedeckter Schuldverschreibungen in der Union ein gewisser Harmonisierungsmangel besteht und dass die Unterschiede hinsichtlich der nationalen Rahmen oder das Fehlen eines solchen Rahmens in Kombination mit dem Umstand, dass keine gemeinsame Definition des Begriffs „gedeckte Schuldverschreibung“ vereinbart wurde, die Entwicklung eines tatsächlich integrierten Binnenmarktes für gedeckte Schuldverschreibungen behindern könnten.

In Erwägungsgrund 5 wird weiter ausgeführt, dass durch die Harmonisierung bestimmter Aspekte der nationalen Regelungen sowie durch ermittelte bewährte Verfahren eine reibungslose und kontinuierliche Entwicklung gut funktionierender Märkte für gedeckte Schuldverschreibungen in der Union gewährleistet, potenzielle Risiken gemindert und Schwachstellen in Bezug auf die Finanzstabilität abgebaut werden sollten.

In Erwägungsgrund 9 wird Bezug auf einen Bericht der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)³ an den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), den Rat und die Kommission genommen, worin der Schluss gezogen wurde, dass eine weitere Harmonisierung erforderlich sei, um im Hinblick auf die Begriffsbestimmungen und die regulatorische Behandlung gedeckter Schuldverschreibungen in der Union mehr Kohärenz zu erreichen, und dass sich diese Harmonisierung an den in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden, gut funktionierenden Märkten orientieren sollte.

³ „EBA Report on covered bonds - Recommendations on harmonisation of covered bond frameworks in the EU“ (EBA-Bericht über gedeckte Schuldverschreibungen: Empfehlungen zur Harmonisierung der Regelungen für gedeckte Schuldverschreibungen in der EU) (2016), EBA-Op-2016-23.

Mit Artikel 28 wird die Richtlinie 2009/65/EG⁴ geändert, die auf Artikel 47 EGV beruhte, dem Vorgänger von Artikel 53 AEUV, und mit Artikel 29 wird die Richtlinie 2014/59/EU⁵ geändert, die auf Artikel 114 AEUV beruhte.

Die vorgeschlagene Richtlinie wurde ferner in einem Paket mit einem Vorschlag für eine Verordnung hinsichtlich Risikopositionen in Form gedeckter Schuldverschreibungen⁶ vorgelegt, dessen Grundlage ebenfalls Artikel 114 AEUV ist.

V – Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage

Die Prüfung des Vorschlags ergibt, dass es sich bei der Richtlinie um Rechtsvorschriften über die Funktionsweise der Märkte für gedeckte Schuldverschreibungen handelt, die in die allgemeinen Rechtsvorschriften über die Funktionsweise der Finanzmärkte eingebettet sind. Somit fällt die Richtlinie in den Anwendungsbereich von Artikel 114 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gestattet, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

In Bezug auf Artikel 53 AEUV sei zunächst darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung an keiner Stelle im Wortlaut des Vorschlags genannt wird, nicht einmal in dem entsprechenden Abschnitt der Begründung des Vorschlags betreffend die Rechtsgrundlage, und dass auch keine Erläuterung der Angemessenheit seiner Einfügung bereitgestellt wird. Artikel 53 AEUV wird lediglich mittelbar in dem Vorschlag genannt, da eine der mit der vorgeschlagenen Richtlinie geänderten Richtlinien auf dem Vorgänger dieses Artikels beruhte.

Zweitens wurde Artikel 53 AEUV – wie vom Juristischen Dienst erläutert wurde⁷ – wegen Artikel 19 des Vorschlags, „*Erlaubnis für Programme gedeckter Schuldverschreibungen*“, als Rechtsgrundlage hinzugefügt. Dieser Bestimmung zufolge müssen Kreditinstitute im Interesse des Anlegerschutzes eine Erlaubnis einholen, bevor sie gedeckte Schuldverschreibungen im Rahmen eines Programms gedeckter Schuldverschreibungen emittieren. Die Mitgliedstaaten können den einschlägigen zuständigen Behörden die Befugnis zur Erteilung dieser Erlaubnis übertragen und die Anforderungen an die zu erteilende Erlaubnis festlegen.

Allerdings fällt Artikel 19 des Vorschlags einerseits nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 53 AEUV, da es darin nicht um den Zugang zu einem Beruf geht („*Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten*“): Das Kreditinstitut, das die gedeckten Schuldverschreibungen emittiert, hätte bereits eine Erlaubnis, als solches zu handeln, weshalb

⁴ 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).

⁵ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

⁶ Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 hinsichtlich Risikopositionen in Form gedeckter Schuldverschreibungen (COM(2018)0093).

⁷ Siehe Gutachten des Juristischen Dienstes, SJ-0199/18, Ziffer 17.

seine allgemeine Tätigkeit im Markt nicht davon abhängt, ob es eine Erlaubnis im Sinne dieses Artikels erhält. Die Bestimmung betreffend eine Erlaubnis ist vielmehr nur eine zusätzliche Bedingung in einer Situation, in der Schuldverschreibungen im Rahmen eines Programms emittiert werden.

Andererseits wäre – selbst wenn Artikel 19 so zu verstehen wäre, als gehe es darin um den Zugang zu einem Beruf – dies ein Element, das die überwiegende Zielsetzung des Vorschlags lediglich ergänzt, nämlich die Harmonisierung der regulatorischen Behandlung gedeckter Schuldverschreibungen. Der Rechtsprechung zufolge ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.

Da der Vorschlag mit dem ausdrücklichen Ziel der Harmonisierung im Hinblick auf gedeckte Schuldverschreibungen im Binnenmarkt vorgelegt wird, muss Artikel 114 AEUV die Rechtsgrundlage bilden.

VI – Fazit und Empfehlung

Angesichts der vorstehenden Analyse ist Artikel 53 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gestattet, welche den Zugang zu einem Beruf zum Gegenstand haben, keine geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag. Einzig Artikel 114 AEUV ist somit eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Richtlinie.

Der Rechtsausschuss hat daher in seiner Sitzung vom 18. März 2019 mit 15 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und ohne Enthaltungen⁸ beschlossen, zu empfehlen, dass der Ausschuss für Wirtschaft und Währung folglich der Streichung von Artikel 53 AEUV zustimmen könnte, wie vorläufig mit dem Rat vereinbart wurde.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Pavel Svoboda

⁸ Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Pavel Svoboda (Vorsitzender), Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Rosa Estaràs Ferragut, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka, Dominique Bilde (für Marie-Christine Boutonnet gemäß Artikel 200 Absatz 2), Josef Weidenholzer (für Evelyn Regner gemäß Artikel 200 Absatz 2).