

**Nr. 190**

**Jan Ceysens**

**Die neue europäische  
Aufsichtsarchitektur im Finanzbereich**

**2011**

**ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHES WIRTSCHAFTSRECHT**

**Vorträge und Berichte**

**Nr. 190**

herausgegeben von den Mitgliedern des Zentrums



**Jan Ceysens**

Europäische Kommission, Generaldirektion  
Binnenmarkt und Dienstleistungen

## **Die neue europäische Aufsichtsarchitektur im Finanzbereich**

Referate im Rahmen des Symposiums  
„Rechtsfragen des Europäischen Finanzraumes“

Bonn, den 18. März 2011

Copyright bei den Autoren

ausschließlich erhältlich beim Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht

[www.zew.uni-bonn.de](http://www.zew.uni-bonn.de)

Druck: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

## **Inhalt**

<b>A. EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
<b>B. ÜBERSICHT ÜBER DIE NEUEN EU-AUFSICHTSBEHÖRDEN</b>	<b>3</b>
<b>C. VERTRAGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN</b>	<b>5</b>
<b>D. BEFUGNISSE DER NEUEN BEHÖRDEN IM LICHT DER VERTRAGSRECHTLICHEN GRUNDLAGEN</b>	<b>8</b>
<b>I. Technische Standards</b>	<b>8</b>
<b>II. Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall</b>	<b>9</b>
<b>III. Ausnahmefall: Vollumfängliche Aufsichtsbefugnisse</b>	<b>13</b>
<b>E. FAZIT</b>	<b>13</b>

## A. Einleitung

Die Finanzkrise hat Unzulänglichkeiten in der Aufsicht über Banken, Versicherungen und Wertpapiermärkte in zahlreichen Ländern, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten offengelegt. Gravierender noch in einem Binnenmarkt mit weitgehend integrierten Finanzmärkten erwiesen sich die grenzüberschreitenden Verbindungen als brüchig, wurden internationale Finanzgruppen in der Krise in zum Teil ungeordneten Verfahren wieder in ihre nationalen Bestandteile zerlegt, und das Krisenmanagement im Wesentlichen national betrieben – ebenso wie die Ausweitung der Einlagensicherung oder das Verbot ungedeckter Leerverkäufe bestimmter Finanztitel.

Unter dem Eindruck dieser ernüchternden Erfahrung setzte die Kommission eine Expertengruppe unter Vorsitz von Jacques de Larosière ein, um Vorschläge zur Stärkung der Finanzmarktregulierung und die Zusammenarbeit der Aufseher in Europa zu entwickeln. In ihrem Bericht vom Februar 2009 empfahl die Gruppe unter anderem die Einrichtung eines Europäischen Rates für Systemrisiken, und dreier EU-Behörden zur Koordinierung der Aufsicht über einzelne Bank- und Versicherungsinstitute sowie die Wertpapiermärkte.<sup>1</sup>

Ministerrat und Europäisches Parlament folgten diesem Vorschlag, und am 16. Dezember 2010 traten die Gründungsrechtsakte des Europäischen Rates für systemische Risiken (European Systemic Risk Board, ESRB),<sup>2</sup> der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)<sup>3</sup>, der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche

---

<sup>1</sup> Bericht der Larosière Gruppe vom 25. Februar 2009, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf)

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, Abl. L331/1 vom 15.12.2010, sowie Verordnung (EU) Nr. 1096/2010 des Rates vom 17. November 2010 zur Betrauung der Europäischen Zentralbank mit besonderen Aufgaben bezüglich der Arbeitsweise des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, Abl. L331/162 vom 15.12.2010.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), Abl. L331/12 vom 15.12.2010.

Altersvorsorge (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)<sup>4</sup> und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA)<sup>5</sup> in Kraft. Seit dem 1. Januar 2011 haben diese Einrichtungen, ihre Arbeit aufgenommen.

Warum benötigt die EU eine neue Finanzaufsichtsarchitektur?

Erstens fehlte es den Aufsehern am "Blick für das Ganze". Sie konzentrierten sich auf die durch die Tätigkeit einzelner Banken entstehenden Risiken, vernachlässigten aber die Gefahr, dass auch durch die aggregierten Entwicklungen auf den Finanzmärkten erhebliche Risiken für die Stabilität von Finanzinstituten entstehen können.

Vor allem in Europa hielt zudem die national organisierte Aufsicht nicht mit der zunehmenden Integration der Finanzmärkte Schritt.<sup>6</sup> Aufsehern fehlte oft Information über die Tätigkeit der Banken in anderen Mitgliedstaaten, abweichende Aufsichtspraktiken liefen zunehmend Gefahr von Finanzmarktakteuren ausgenutzt zu werden, und in grenzüberschreitenden Fällen hatten die nationalen Aufsichtsbehörden keine Möglichkeit, gemeinsam zu entscheiden.

Als die Krise schließlich ausbrach, waren die Aufseher unzureichend darauf vorbereitet. Es fehlten belastbare Koordinierungsverfahren ebenso wie Mechanismen zum Informationsaustausch.

Nationale Aufsichtsbehörden koordinieren sich zwar seit Langem in drei, im Rahmen des sogenannten Lamfalussy-Verfahrens geschaffenen Ausschüssen für die Zusammenarbeit der Finanzaufsichtsbehörden.<sup>7</sup> Aber

---

<sup>4</sup> Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), Abl. L331/48 vom 15.12.2010

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), Abl. L331/84 vom 15.12.2010.

<sup>6</sup> siehe zum Stand der EU-Finanzmarktintegration den Europäischen Finanzstabilitäts- und Integrationsbericht 2010 vom 08.04.2011, SEC(2011) 489.

<sup>7</sup> EU-Beschluss (2004/5/EG) zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Bankenaufsichtsbehörden; EU-Beschluss (2004/6/EG) zur Einsetzung des Ausschusses

ein solches Forum der rein informellen Zusammenarbeit erwies sich in der Krise als unzureichend.

Die Ziele der neuen Finanzaufsichtsarchitektur können daher wie folgt zusammengefasst werden:<sup>8</sup>

- Adäquate Aufsicht über systemische Risiken
- Gleichwertige Aufsichtsregeln, -befugnisse und Sanktionen in allen EU Mitgliedstaaten ("single rulebook")
- Verbesserung von Kooperation und Informationsaustausch zwischen nationalen Aufsehern
- Ermöglichung gemeinsamer Entscheidungen der Aufsichtsbehörden innerhalb der EU

Dieser Beitrag konzentriert sich im Folgenden auf die Vorstellung der Struktur der drei neuen EU-Aufsichtsbehörden, die weitgehend parallel aufgebaut sind.

## **B. Übersicht über die neuen EU-Aufsichtsbehörden**

Anders als die bisherigen Aufsichtsausschüsse sind die neuen Aufsichtsbehörden von den EU-Institutionen wie von den Mitgliedstaaten unabhängige Einrichtungen mit selbständiger Rechtspersönlichkeit, die gegenüber Ministerrat und Europäischem Parlament rechenschaftspflichtig sind (Art. 1(5), 3, 5 der jeweiligen Gründungsverordnungen). Dies spiegelt auch die internationalen Standards für die Unabhängigkeit von Finanzaufsichtsbehörden wider.<sup>9</sup> Die Behörden sind Teil des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (Art. 2 der Gründungsverordnungen), das aus den drei Behörden, dem ESRB, sowie den nationalen Aufsichtsbehörden besteht. Grundgedanke dieses Netzwerks ist es, die tägliche

---

der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung;  
EU-Beschluss (2004/7/EG) zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden.

<sup>8</sup> Kommissionsmitteilung "Europäische Finanzmarktaufsicht" vom 25.5.2009, KOM(2009)252 endg.

<sup>9</sup> Siehe etwa die 25 Core Principles for Effective Banking Supervision des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht von 1997, <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>

Bankenaufsicht bei nationalen Aufsichtsbehörden zu belassen; diese aber durch eine gemeinsame Entscheidungsstruktur effektiv und verbindlich zu koordinieren. Die Netzwerkstruktur spiegelt sich auch in der Zusammensetzung des für alle finanzaufsichtlichen Entscheidungen zuständigen zentralen Entscheidungsorgans der drei Behörden wider: Der Rat der Aufseher besteht jeweils aus den Leitern der 27 Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, die je nach Sachbereich mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit entscheiden (Art. 40 der Gründungsverordnungen). Nach außen vertreten werden die Behörden vom Vorsitzenden, einer unabhängigen Persönlichkeit, die dieses Amt hauptamtlich wahrnimmt (Art. 48 der Gründungsverordnungen). Der Vorsitzende wird aufgrund eines offenen Auswahlverfahrens vom Rat der Aufseher ernannt, wobei dem Europäischen Parlament ein Widerspruchsrecht innerhalb eines Monats nach der Ernennung zusteht. Ein aus Vorsitzendem, sechs Mitgliedern des Rats der Aufseher sowie eines Vertreters der Europäischen Kommission bestehender Verwaltungsausschuss soll überprüfen, dass die Behörde ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnimmt (Art. 45). Schließlich ist ein ebenfalls hauptamtlicher Exekutivdirektor für die verwaltungsmäßige Leitung der Behörde zuständig. Daneben steht jeder Behörde eine aus Interessenvertretern des maßgeblichen Sektors zusammengesetzte Interessengruppe beratend zur Seite (Art. 37). Die drei Behörden arbeiten in einem übergreifenden gemeinsamen Ausschuss zusammen (Art. 54). Ein gemeinsamer Beschwerdeausschuss kann gegen Entscheidungen der Behörden angerufen werden (Art. 58).

Die wichtigsten Befugnisse der Behörden lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Entwicklung von technischen Standards, Leitlinien und Empfehlungen (Art. 10-16)
- Überwachung der Einhaltung von EU-Regeln durch nationale Aufsichtsbehörden (Art. 17)

- Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsehern (Art. 19)
- Koordinierung im Krisenfall – soweit vom Rat beauftragt mit verbindlichen Vorgaben (Art. 18)
- Verbraucherschutz und Kontrolle von Finanzprodukten (Art. 9)
- Teilnahme an und Koordinierung der in sektorellen Rechtsakten geschaffenen Aufsichtskollegien (Art. 21)
- Überwachung des von grenzüberschreitenden Finanzgruppen ausgehenden Systemrisikos, Beitrag zur Entwicklung von Garantiesystemen sowie Rettungs- und Sanierungsverfahren (Art. 22-27).

Die neuen Aufsichtsbehörden sind wie schon zuvor die Aufsichtsausschüsse in London, Paris und Frankfurt angesiedelt.

### **C. Vertragsrechtliche Grundlagen**

Der EU-Vertrag beinhaltet keine spezifische Rechtsgrundlage für eine EU-Finanzmarktpolitik. Allerdings ist zur Schaffung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen seit vielen Jahren ein umfangreiches Regelwerk entstanden, dass in zahlreichen Rechtsakten die nationalen Finanzmarktregeln koordiniert, um die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit zu verwirklichen (Art. 53 und 62 AEUV),<sup>10</sup> und die EU hat verschiedene Regeln zur Angleichung der Finanzmarktgesetzgebung auf Grundlage der allgemeinen

---

<sup>10</sup> Siehe etwa 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. L177/1 vom 30.6.2006; 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) (Neufassung), Abl. L335/1 vom 17.12.2009; Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, Abl. L145/1 vom 30.4.2004; 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. L302/32 vom 17.11.2009.

Rechtsangleichungskompetenz geschaffen (Art 114 AEUV).<sup>11</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH kann der EU-Gesetzgeber denn auch Art. 114 AEUV zur Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung für notwendig erachten, deren Aufgabe es ist, in Situationen, in denen der Erlass von nicht zwingenden Begleit- und Rahmenmaßnahmen zur Erleichterung der einheitlichen Durchführung und Anwendung von auf diese Rechtsgrundlage gestützten Rechtsakten geeignet erscheint, zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen.<sup>12</sup> Dementsprechend sind die neuen Aufsichtsbehörden auf Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage gestützt. Das spiegelt sich auch in der Definition ihres Tätigkeitsbereiches wider, der auf den Anwendungsbereich der spezifischen im Finanzmarktbereich erlassenen EU-Rechtsakte beschränkt ist (siehe Art 1(2) der Gründungsverordnungen).

Neben der Rechtsgrundlage waren bei der Schaffung der neuen Behörden auch vertragsrechtliche Grenzen der Befugnisübertragung an nicht im EU-Vertrag verankerte Einrichtungen zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Meroni* können an solche Einrichtungen nur « genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse » übertragen werden, deren Ausübung einer « strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale unterliegt ». <sup>13</sup> Nicht übertragen werden können demgegenüber « Befugnisse, die nach freiem Ermessen auszuüben sind, einen weiten Ermessensspielraum

---

<sup>11</sup> Siehe etwa Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), Abl. 96/16 vom 12.4.2003; 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. L390/38 vom 31.12.2004; Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, L345/64 vom 31.12.2003; Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen, Abl. L302/1 vom 17.11.2009;

<sup>12</sup> EuGH, Rechtssache C-217/04, *Vereinigtes Königreich / Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2006 S. I-03771, Tz 44.

<sup>13</sup> EuGH, Rechtssache 9-10/56, *Meroni / Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Slg. 1985, S. 53, 81.

voraussetzen » und je nach der Art ihrer Ausübung die « Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik ermöglichen ». Die Rechtssache *Meroni* betraf die Übertragung von Befugnissen zur Festsetzung einer Stahlabgabe durch die im Rahmen des EGKS-Vertrages tätige hohe Behörde auf eine private Einrichtung. Die dabei aufgestellten Grundsätze sind aber im Folgenden von der Rechtsprechung für die Beantwortung der grundsätzlichen, auch demokratiethoretisch relevanten Frage herangezogen worden, in welchem Maße Befugnisse auf nicht unmittelbar demokratische, rechenschaftspflichtige Einrichtungen übertragen werden können.

So bestätigte der EuGH die *Meroni*-Prinzipien in *Tralli*<sup>14</sup>, und wandte sie auf die Delegation interner Rechtssetzungsbefugnisse durch die EZB auf deren Verwaltungsausschuss an, die danach als rechtmäßig befunden wurde.

In der Rechtssache *Alliance for Natural Health*<sup>15</sup>, bewertete der Gerichtshof auf der gleichen Grundlage die Rechtmäßigkeit einer EU-Richtlinie, die der Kommission Befugnisse zur Abänderung einer im Anhang der Richtlinie befindlichen Liste übertrug und bejahte diese.

In der Rechtssache *FMC*<sup>16</sup> hatte der Gerichtshof über die Befugnisse der Europäischen Lebensmittelsicherungsbehörde zu entscheiden und zog dazu ebenfalls die *Meroni*-Grundsätze heran.

Es lässt sich schlussfolgern, dass die *Meroni*-Grundsätze auch heute bei der Übertragung von Befugnissen auf nicht im Vertrag vorgesehene Einrichtungen zu beachten sind. Der EU-Gesetzgeber hat sich denn auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für die Gründungsrechtsakte intensiv um die Beachtung der von der Rechtsprechung gezogenen Grenzen bemüht.

---

<sup>14</sup> EuGH, Rechtssache C-301/02 *P. Tralli / EZB*, Slg. 2005, S. I-4071, Tz. 41-46.

<sup>15</sup> EuGH, verbundene Rechtssachen C-154 und C-155/04, *Alliance for Natural Health / Secretary of State for Health*, Slg. 2005, S. I-4071, Tz. 90-93.

<sup>16</sup> GEI, Rechtssache T-311/06, *FMC Chemical und Arysta Lifesciences / EFSA*, Beschluss vom 17. Juni 2008, ABl. C 209 vom 15.8.2008, S. 53, Tz. 66.

## **D. Befugnisse der neuen Behörden im Lichte der vertragsrechtlichen Grundlagen**

Wie spiegeln sich die Aufgaben der neuen Behörden und die vertragsrechtlichen Grenzen in der Ausgestaltung einzelner Befugnisse der Behörden wider?

### **I. Technische Standards**

Um die Gleichwertigkeit von Aufsichtsregeln, -befugnissen und Sanktionen in allen EU Mitgliedstaaten nicht nur auf der gesetzgeberischen Ebene, sondern auch bei der Anwendung der EU-Rechtsakte zu gewährleisten, entwickeln die neuen Behörden in den in sektoriellen Rechtsakten im Einzelnen umrissenen Bereichen<sup>17</sup> technische Standards, die als Verordnungen oder Entscheidungen in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sind (Art. 10-15). Das geht in einem wesentlichen Punkt über die schon bisher von den Aufsichtsausschüssen entwickelten unverbindlichen Richtlinien und Empfehlungen (in Art. 16 auch weiterhin vorgesehen) hinaus, die leider in der Praxis nicht immer die notwendige Beachtung fanden.

Nach Art. 290 und 291 AEUV ist eine Delegation von Befugnissen zur Annahme von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung nicht wesentlicher Vorschriften ausdrücklich nur an die Kommission und nur in engen Grenzen vorgesehen. Eine Delegation derartiger Befugnisse an andere Einrichtungen ginge nach allgemeiner Ansicht über das im Rahmen der Meroni-Rechtsprechung Zulässige hinaus. Daher ist die Annahme der von

---

<sup>17</sup> Siehe insbesondere Änderung dieser Rechtsakte durch 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 15.12.2010, S. 120–161; sowie KOM/2011/0008 endg., Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde.

den neuen Behörden entwickelten Entwürfe für technische Standards der Kommission vorbehalten, die im Rahmen eines genau umrissenen Verfahrens auch Änderungen an den Entwürfen vornehmen kann.<sup>18</sup> Die Standards werden entweder als delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV (technische Regulierungsstandards, Art. 10-14 der Gründungsverordnungen) oder als Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV (technische Durchführungsstandards, Art. 15 der Gründungsverordnungen) angenommen. Für technische Durchführungsrechtsakte ist schließlich ein Widerspruchsrecht von Ministerrat und Europäischem Parlament vorgesehen.

## **II. Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall**

Ohne eine effektive Koordinierung der Rechtsanwendung und Aufsicht im Einzelfall könnten aber auch technische Standards keine einheitliche Praxis bei der Anwendung von EU-Richtlinien und Verordnungen gewährleisten. Wie sich in der Finanzkrise gezeigt hat, kommt dieser effektiven Aufsicht im Einzelfall gerade in der Finanzaufsicht eine zentrale Rolle zu.

Mit Ausnahme weniger, eng umgrenzter Bereiche wie insbesondere den Ratingagenturen werden die neuen Behörden aber nicht in der tagtäglichen Aufsicht tätig sein, die im Rahmen des Netzwerks den nationalen Aufsichtsbehörden vorbehalten bleibt. Zur Angleichung der Aufsichtspraxis haben die Behörden daher unter bestimmten, begrenzten Bedingungen auch Befugnisse, Rechtsverstößen durch nationale Aufsichtsbehörden im Einzelfall nachzugehen, Meinungsverschiedenheiten zwischen Aufsichtsbehörden beizulegen und Maßnahmen im Krisenfall zu treffen.

---

<sup>18</sup> Siehe allerdings auch die Kommissionserklärung zu dieser Sache (Ratsdokument 15647/10 ADD 1 vom 15.11.2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st15/st15647-ad01.de10.pdf> ).

Auch hier hat der EU-Gesetzgeber aber darauf geachtet, die Befugnisse der Behörden auf genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse im Sinne der *Meroni*-Rechtsprechung zu beschränken.

Dies zeigt sich etwa am Beispiel der Befugnisse der Behörden zur Gewährleistung einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Aufsehern. Zahlreiche EU-Rechtsakte begründen die Verpflichtung zu einer derartigen Zusammenarbeit, etwa zum Informationsaustausch oder zur gemeinsamen Ausführung von Inspektionen. Für grenzüberschreitende Finanzgruppen verpflichten darüber hinaus Rechtsakte wie die Kapitalanforderungsrichtlinie<sup>19</sup> oder Solvabilität II<sup>20</sup> zur Einrichtung von Aufsichtskollegien, in denen die verschiedenen, für die Aufsicht von Mutter- und Tochtergesellschaften einer Finanzgruppe zuständigen nationalen Aufseher zusammen arbeiten.

Nach Art. 21 der Gründungsverordnungen sind die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden zunächst an der Arbeit dieser Kollegien zu beteiligen, um zur Förderung und Überwachung eines effizienten, wirksamen und kohärenten Funktionierens der Kollegien beizutragen und die kohärente Anwendung des Unionsrechts in diesen Aufsichtskollegien zu fördern.

Lassen sich Meinungsverschiedenheiten über die Aufsicht einer Gruppe – etwa über die Genehmigung eines internen Risikomodells einer Bankengruppe nach Art. 129 der Richtlinie 2006/48/EU – nicht schon in diesem Rahmen beilegen, so kann jede der betroffenen nationalen Behörden in den in der entsprechenden Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Fällen nach Art. 19 der Gründungsverordnung die zuständige EU-Aufsichtsbehörde anrufen.<sup>21</sup> Diese hat den betroffenen Behörden im ersten Schritt eine Schlichtungsfrist zu setzen, innerhalb der sie als Vermittlerin tätig wird (Art. 19(2)). Nur wenn dies ohne Erfolg

---

<sup>19</sup> Richtlinie 2006/49/EU, Nachweis aaO, Art 129.

<sup>20</sup> Richtlinie 2009/138/EU, Nachweis aaO, Art 237 ff.

<sup>21</sup> Im hier angesprochenen Fall ist das in Art. 129(1) der Richtlinie in der durch Richtlinie 2010/78/EU geänderten Fassung vorgesehen.

bleibt, kann die EBA im zweiten Schritt einen Beschluss mit verbindlicher Wirkung für die betreffenden zuständigen Behörden fassen, mit dem diese dazu verpflichtet werden, zur Beilegung der Angelegenheit bestimmte Maßnahmen zu treffen oder von solchen abzusehen, um die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten (Art. 19(3)). Im erwähnten Beispiel hat dann der Gruppenaufseher unter Beachtung der Entscheidung der EBA die notwendigen Maßnahmen gegenüber dem betroffenen Finanzinstitut zu treffen. Der Beschluss der EU-Behörde nach Art. 19(3) ist also nur im Verhältnis zu den betroffenen nationalen Behörden verbindlich. Die Verantwortung für die letztendliche Entscheidung im Aufsichtsverhältnis mit dem Finanzinstitut liegt indes weiterhin bei den nationalen Behörden. Es sollte zu erwarten sein, dass ein derartiger Beschluss einer EU-Behörde angesichts seiner ausdrücklich verbindlichen Natur in aller Regel von den betroffenen Aufsehern umgesetzt wird. Allerdings wäre die Effektivität der EU-Behörden gerade im schnelllebigen Finanzsektor fraglich, wenn bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung als einziges Durchsetzungsmittel ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gegen den entsprechenden Mitgliedstaat durch die Kommission eröffnet werden könnte, das mehrere Jahre dauern kann. Soweit es um die Umsetzung einer unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung geht, sind daher die EU-Behörden bei Nichtbeachtung ihres Beschlusses in diesem Fall ausnahmsweise dazu befugt, einen Beschluss im Einzelfall an das betreffende Finanzinstitut zu richten und es so dazu zu verpflichten, die zur Einhaltung seiner Pflichten im Rahmen des Unionsrechts erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die tagtägliche Finanzaufsicht verbleibt in den Händen der nationalen Behörden. Nur im absoluten Ausnahmefall eines seinen klaren Verpflichtungen zur Beachtung eines Beschlusses der EU-Behörden nicht nachkommenden Aufsehers schreiten diese ein um sicherzustellen, dass keinerlei Zweifel an der Anwendung des EU-Rechts durch alle Aufsichtsbehörden in der EU bestehen. Damit wird auch das Vertrauen ebendieser Aufsichtsbehörden zueinander gestärkt, das für eine effektive Zusammenarbeit unerlässlich ist. Schließlich vermeidet dieser

Mechanismus langwierige Streitigkeiten innerhalb der in den ESA-Gremien vertretenen nationalen Behörden, die die Arbeitsweise dieser Gremien beeinträchtigen könnten. Durch stufenweise, verhältnismäßige, in ihren einzelnen Schritten klar beschriebene, umgrenzte und an die anzuwendenden Rechtsakte geknüpfte Interventionsbefugnisse der Behörden ist hier insgesamt ein Verfahren geschaffen worden, das eine effektive Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden gewährleistet.

Klar umrissene und durch verfahrensmäßige Sicherungsstufen gegen exzessiven Gebrauch gesicherte Befugnisse haben die neuen EU-Behörden auch im Krisenfall. Über eine rechtsunverbindliche Koordinierungsrolle hinaus können die Behörden hier nur tätig werden, wenn der Ministerrat in einem an die Behörden gerichteten Beschluss das Vorliegen einer Krisensituation bestätigt (Art. 18(2) der Gründungsverordnungen). In diesem Fall können die Behörden unter außergewöhnlichen Umständen, die ein koordiniertes Vorgehen der nationalen Behörden erfordern, die zuständigen Behörden durch Erlass von Beschlüssen im Einzelfall dazu verpflichten, gemäß den EU-Rechtsakten die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um auf solche Entwicklungen zu reagieren, indem sie sicherstellen, dass Finanzinstitute und zuständige Behörden die in den genannten Rechtsvorschriften festgelegten Anforderungen erfüllen. Angesichts der potentiellen Haushaltsrelevanz von Krisenentscheidungen gerade im Bankenbereich ist hier (ebenso wie für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten) eine zusätzliche Schutzklausel vorgesehen. Wenn die Beschlüsse der ESA nationale Haushaltsverantwortlichkeiten verletzen, können die betroffenen nationalen Aufseher die Umsetzung verweigern und der entsprechende Mitgliedstaat kann den Ministerrat mit der Sache befassen (zum Verfahren im Einzelnen siehe Art. 38).

### **III. Ausnahmefall: Vollumfängliche Aufsichtsbefugnisse**

Direkte und vollumfängliche Aufsichtsbefugnisse hat nur die ESMA über Ratingagenturen, einer erst kürzlich einer umfassenden Aufsicht unterstellten Branche, die zudem auch im Krisenfall wohl kein Risiko für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten darstellt.<sup>22</sup> Auch hier sind die Befugnisse der ESMA klar umgrenzt und bis ins Detail geregelt (siehe etwa Art. 23-24 sowie den Anhang der Verordnung, die die Untersuchungsbefugnisse und die bei Rechtsverstößen gegebenenfalls im Einzelfall anzuwendenden Sanktionen und ihre Voraussetzungen genauestens festlegen).

### **E. Fazit**

Insgesamt sind die neuen EU-Finanzaufsichtsbehörden damit mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet, die Koordinierung zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und die einheitliche Anwendung des EU-Finanzmarktrechts effektiv zu gewährleisten. Die in den verschiedenen Bereichen vorgesehenen Verfahren respektieren sowohl das Subsidiaritätsprinzip und die Zuständigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden für die tagtägliche Finanzaufsicht, als auch die durch den EU-Vertrag gesetzten Grenzen. Über ihren Erfolg wird allerdings – wie immer bei der Schaffung neuer Strukturen – die Praxis nach Gründung der neuen Behörden am 1.1.2011 entscheiden. Drei Jahre nach ihrer Einrichtung ist eine umfassende Überprüfung der Behörden durch die Kommission vorgesehen, die insofern ein erstes Fazit erlauben wird.

---

<sup>22</sup> Siehe Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung 1060/2009 über Ratingagenturen, (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/pe00/pe00070-re01.de10.pdf>, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).



**Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der  
Universität Bonn**

Center for European Economic Law, University of Bonn  
Centre de droit Economique Européen de l'Université de Bonn

Leitung: Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Everling  
Prof. Dr. Meinhard Heinze †  
Prof. Dr. Matthias Herdegen  
Prof. Dr. Ulrich Huber  
Prof. Dr. Rainer Hüttemann, Dipl.-Volksw.  
Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.  
Prof. Dr. Matthias Leistner, LL.M.  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Marcus Lutter (Sprecher)  
Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, LL.M. (Gfd. Direktor)  
Prof. Dr. Dres. h.c. Karsten Schmidt  
Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M.  
Prof. Dr. Gerhard Wagner, LL.M.  
Prof. Dr. Daniel Zimmer, LL.M.

Anschrift: Adenauerallee 24-42, D - 53113 Bonn

Telefon: 0228 / 73 95 59

Telefax: 0228 / 73 70 78

E-Mail: [zew@uni-bonn.de](mailto:zew@uni-bonn.de)

URL: [www.zew.uni-bonn.de](http://www.zew.uni-bonn.de)

URL: [www.zew.uni-bonn.de](http://www.zew.uni-bonn.de)

[...]

**Die Gesamtliste aller Veröffentlichungen dieser Schriftenreihe ist sowohl auf der Internetpräsenz als auch im ZEW erhältlich.**

- Nr. 150     Sammelband: Symposion zu Ehren von Ulrich Everling „Die Entwicklung einer europäischen Grundrechtsarchitektur“, 2005, mit Beiträgen von Vassilios Skouris, Matthias Herdegen, Thomas Oppermann, Jürgen Schwarze, Ulrich Everling (vergriffen)
- Nr. 151     Jan M. Smits, European Private Law, 2006
- Nr. 152     Juliane Kokott, Anwältin des Rechts – Zur Rolle der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof, 2006
- Nr. 153     Martin Nettesheim, Grundfreiheiten und Grundrechte in der Europäischen Union – Auf dem Wege zur Verschmelzung?, 2006
- Nr. 154     Sammelband: Festsymposion zu Ehren von Bruno Kropff „40 Jahre Aktiengesetz“, 2005, mit Beiträgen von Marcus Lutter, Mathias Habersack, Holger Fleischer, Johannes Semler, Bruno Kropff
- Nr. 155     Christian Waldhoff, Rückwirkung von EuGH-Entscheidungen, 2006; vergriffen
- Nr. 156     W. Rainer Walz, Non-Profit-Organisationen im europarechtlichen Zugwind, 2006
- Nr. 157     Theodor Baums, Aktuelle Entwicklungen im Europäischen Gesellschaftsrecht, 2007
- Nr. 158     Christian Tomuschat, Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, 2007
- Nr. 159     Ansgar Staudinger, Stand und Zukunft des Europäischen Verbraucherrechts, 2007
- Nr. 160     Christian Calliess, Die Dienstleistungsrichtlinie, 2007
- Nr. 161     Corinna Ullrich, Die Richtlinie zu der grenzüberschreitenden Ausübung von Aktionärsrechten, 2007

- Nr. 162 Klaus Kinkel, Quo vadis Europa?, 2007
- Nr. 163 Peter Hommelhoff, Die „Europäische Privatgesellschaft“ am Beginn ihrer Normierung, 2008
- Nr. 164 Robert Rebhahn, Aktuelle Entwicklungen des europäischen Arbeitsrechts, 2008
- Nr. 165 Martin Böse, Die strafrechtliche Zusammenarbeit in Europa – Stand und Perspektiven, 2008
- Nr. 166 Thomas von Danwitz, Rechtsschutz im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit der Europäischen Union, 2008
- Nr. 167 Matthias Leistner, Konsolidierung und Entwicklungsperspektive des Europäischen Urheberrechts, 2008
- Nr. 168 Peter Hemeling, Die Societas Europaea (SE) in der praktischen Anwendung, 2008
- Nr. 169 Ulrich Immenga, Leitlinien als Instrument europäischer Wettbewerbspolitik, 2008
- Nr. 170 Rupert Scholz, Nach Lissabon und Dublin: Die Europäische Union am Scheideweg, 2008
- Nr. 171 Hanno Kube, EuGH-Rechtsprechung zum direkten Steuerrecht - Stand und Perspektiven, 2009
- Nr. 172 Piet Jan Slot, Recent Developments in EC State Aid Law, 2009
- Nr. 173 Stefan Leible, Rom I und Rom II: Neue Perspektiven im Europäischen Kollisionsrecht, 2009
- Nr. 174 Herbert Kronke, Transnationales Handelsrecht in der Reifeprüfung: Die UNIDROIT-Arbeiten 1998 – 2008, 2009
- Nr. 175 Stefan Bechtold, Optionsmodelle und private Rechtsetzung im Urheberrecht am Beispiel von Google Book Search, 2010
- Nr. 176 Claus Dörr, Perspektiven des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruches, 2010
- Nr. 177 Ulrich Tödtmann, Persönliche Beteiligung von Vorstandsmitgliedern am Verlust der Aktiengesellschaft, 2010
- Nr. 178 Carsten Grave, Banken-Fusionskontrolle in der Finanzkrise, 2010

- Nr. 179 Fabian Amtenbrink, Ratings in Europa: Kritische Anmerkungen zum europäischen Regulierungsansatz, 2010
- Nr. 180 Wolfgang Durner, Verfassungsrechtliche Grenzen richtlinienkonformer Rechtsfortbildung, 2010
- Nr. 181 Laurens Jan Brinkhorst, Staatliche Souveränität innerhalb der EU ?, 2010
- Nr. 182 Alfred Dittrich, Geldbußen im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, 2010
- Nr. 183 Marc Amstutz, Die soziale Verantwortung von Unternehmen im europäischen Recht, 2010
- Nr. 184 Joachim Hennrichs – Wienand Schruff, Stand und Perspektiven des Europäischen Bilanzrechts – aus Sicht von Wissenschaft und Praxis, 2011
- Nr. 185 Verica Trstenjak, Internetverträge in der Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Verbraucherschutzes, 2011
- Nr. 186 Michel Fromont, Souveränität, Verfassung und Europa: Ein Vergleich der deutschen und französischen Perspektive, 2011
- Nr. 187 Joachim Schindler, Aktuelle Überlegungen zu Fraud und Illegal Acts im Rahmen der Jahresabschlussprüfung unter besonderer Berücksichtigung der in der EU geltenden Prüfungsgrundsätze, 2011
- Nr. 188 Lubos Tichy, Die Überwindung des Territorialitätsprinzips im EU-Kartellrecht, 2011
- Nr. 189 21. Europa-Symposium zu den Rechtsfragen des Europäischen Finanzraumes, 2011
- Nr. 190 Jan Ceysens, Die neue europäische Aufsichtsarchitektur im Finanzbereich, 2011