

Tilmann Roth

# Die indirekte Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank

Eine Untersuchung zur ebenenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung weniger bedeutender Kreditinstitute im SSM



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	15
I. Finanzmarktrecht im Wandel	15
II. Die indirekte Bankenaufsicht als Untersuchungsgegenstand	16
III. Gang der Darstellung	17
B. Bankenregulierung in der Europäischen Union	19
I. Die Finanzkrise als Auslöser umfangreicher Reformen	20
II. Bankenregulierung und Bankenaufsicht	23
1. Bankenregulierung	24
a. Sachlicher Anwendungsbereich	25
b. Notwendigkeit und Ziele der Bankenregulierung	27
c. Regelungsgegenstände der Bankenregulierung	30
i. Regulierung der Geschäftsaufnahme	32
ii. Regulierung des laufenden Geschäftsbetriebs	33
2. Bankenaufsicht	34
a. Funktion der Aufsicht	35
b. Instrumente der Aufsicht	36
i. Präventive und protektive Instrumente	37
ii. Quantitative und qualitative Instrumente	37
iii. Mikro- und makroprudenzielle Instrumente	38
III. Bankenregulierung gemäß CRD IV und CRR	39
1. Die Reform im Überblick	41
a. Anforderungen nach Säule 1	41
b. Anforderungen nach Säulen 2 und 3	43
c. Rechtsformwahl durch den europäischen Gesetzgeber	44
2. Neue Aufsichtsinstrumente nach CRD IV/CRR	46
a. Höchstverschuldungsquote	46
b. Kapitalpuffer für systemrelevante Institute	47
c. Antizyklischer Kapitalpuffer	48
d. Kapitalerhaltungspuffer	49
3. Auswirkungen auf die Aufsicht	50
a. Individualisierung der Aufsicht	50

b. Eingriffsbefugnisse der Aufsicht	51
IV. Rückschlüsse auf die Ausgestaltung der Bankenregulierung und auf die Eignung von Aufsichtsmodellen	52
C. Bankenaufsicht im SSM	54
I. Institutionelle Reformen als Reaktion auf die Finanzkrise	55
1. Der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen als Regelungsziel	56
a. Der Europäische Pass und das Herkunftslandprinzip	56
b. Schwächen und Stärken des herkömmlichen Regulierungsmodells	57
2. Das Zusammenspiel mit der Geldpolitik	58
3. Besondere Erwägungen unter den Bedingungen der Finanz- krise	59
a. Die wechselseitige Abhängigkeit von Banken und Staatsfinanzen	59
b. Zentralisierung der Aufsicht als Voraussetzung der Bankenrekapitalisierung	60
II. Institutionelle Grundlagen des SSM	61
1. Rechtsgrundlage	62
a. Besondere Aufgaben in der Bankenaufsicht	64
b. Die Zuständigkeitsverteilung im SSM	65
i. Die Aufgabenwahrnehmung im SSM	65
ii. Zuständigkeiten der EZB	67
iii. Zuständigkeiten der NCAs	68
c. Subsidiaritätsprinzip	71
2. Binnenorganisation der EZB	71
a. Zuständigkeiten von Aufsichtsgremium und EZB-Rat	72
b. Entscheidungsfindung in geldpolitischen Fragen	73
c. Entscheidungsfindung in aufsichtlichen Fragen	73
d. Trennung von geldpolitischen und bankaufsichtlichen Funktionen	75
III. Die Zusammenarbeit von EZB und nationalen Bankaufsichts- behörden im SSM	78
1. Räumlicher und sachlicher Geltungsbereich	78
a. Bedeutende und weniger bedeutende Institute	79
i. Größenbezogene Einteilungskriterien	79

ii. Sonstige Einteilungskriterien	80
b. Festlegung der Aufsichtszuständigkeiten	81
c. Änderung der Aufsichtszuständigkeiten	83
2. Die Arten von Aufsichtsverfahren	84
a. EZB- und NCA-Aufsichtsverfahren	84
b. Anwendungsbereich beider Verfahrensarten	85
IV. Europäische Bankenaufsicht im Verwaltungsverbund	86
1. Vollzugsformen in der Europäischen Union	86
2. Wesensmerkmale des Verwaltungsverbunds	88
3. Institutionelle Besonderheiten im SSM	89
D. Die Instrumente der EZB in der indirekten Bankenaufsicht	91
I. Uneinheitliche Rahmenbedingungen als Herausforderung für den SSM	92
1. Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften durch die EZB	93
a. Grenzen des Rechtsanwendungsbefehls	93
b. Zweifelhafte Legitimation des Rechtsanwendungsbefehls	95
2. Die Befugnisse der EZB zur Interpretation und Konkretisierung bankaufsichtlicher Bestimmungen	95
a. Die Ausübung von Behördenwahlrechten	96
b. Die Entscheidung über die Befolgung von Leitlinien und Empfehlungen der EBA	97
II. Die Erforderlichkeit spezifischer Befugnisse in der indirekten Bankenaufsicht	98
1. Systemverantwortung der EZB	99
2. Vollzugssteuerung der nationalen Behörden	100
III. Einzelfallbezogene Zuständigkeiten	100
1. Gemeinsame Verfahren	101
a. Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb der gemeinsamen Verfahren	102
b. Anwendungsbereich gemeinsamer Verfahren insbesondere beim Zulassungsverfahren	104
c. Prüfungsumfang auf nationaler und europäischer Ebene	105

d. Rechtsqualität der getroffenen Entscheidungen und der geforderten Mitwirkungshandlungen	107
i. Verwaltungsakte der BaFin	107
ii. Sonstige Verfahrenshandlungen der BaFin	108
iii. Aufsichtsbeschlüsse der EZB	109
2. Wesentliche NCA-Aufsichtsverfahren	109
IV. Berichtswesen	111
V. Übernahme der direkten Aufsicht	112
VI. Normsetzung	113
1. Primärrechtliche Grundlagen	114
2. Handlungsformen	114
a. Verordnungen	115
i. Funktion und Rechtswirkungen	115
ii. Geldpolitische Verordnungen	117
iii. Bankaufsichtliche Verordnungen	117
b. Leitlinien	118
i. Funktion und Rechtswirkungen	119
ii. Geldpolitische Leitlinien	120
iii. Bankaufsichtliche Leitlinien	121
c. Allgemeine Weisungen	122
d. Empfehlungen	123
i. Funktion und Rechtswirkungen	124
ii. Geldpolitische Empfehlungen	124
iii. Bankaufsichtliche Empfehlungen	125
VII. Besonderheiten der indirekten Bankenaufsicht	126
E. Aufgaben und Funktion der deutschen Aufsichtsbehörden bei der Überwachung der weniger bedeutenden Institute	127
I. Der institutionelle Rahmen	127
1. Aufsichtsmodelle in den Mitgliedstaaten des SSM	128
2. Das Modell der integrierten Finanzmarktaufsicht in Deutschland	130
a. Die Aufgaben und Befugnisse der BaFin	131
b. Die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank	134
c. Auswirkungen des SSM auf das deutsche Aufsichtsmodell	135
i. Anpassungsbedarf im deutschen Bankaufsichtsrecht	135

ii. Unveränderter Fortbestand der Arbeitsteilung zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank	137
II. Handlungsformen der deutschen Bank- und Finanzmarkt- aufsicht	137
1. Vollzugsinstrumente	138
a. Verwaltungsakte	139
i. Eingriffsvoraussetzungen	139
ii. Entschließungs- und Auswahlermessen	140
b. Realakte und schlicht-hoheitliches Handeln	141
2. Regulierungsinstrumente im deutschem Recht	142
a. Rechtsverordnungen	142
b. Verwaltungsvorschriften	143
3. Regulierungsinstrumente in der Bankenaufsicht	144
a. Aufsichtsrichtlinien	146
b. Rundschreiben	146
i. Rechtsnatur	147
ii. Rechtswirkungen	148
III. Die Ausübung nationaler Befugnisse im SSM	150
1. Vollzugsbefugnisse	150
2. Regulierungsbefugnisse	152
a. Inanspruchnahme nationaler Zuständigkeiten	152
b. Umsetzung normativer Vorgaben der EZB	153
i. Erforderlichkeit der Umsetzung	154
ii. Art der Umsetzung	154
F. Rechtsschutz im SSM	157
I. Das Zusammenwirken von Unionsgerichtsbarkeit und mitgliedstaatlichen Gerichten	158
1. Bereichsübergreifende Grundsätze	159
2. Bereichsspezifische Besonderheiten im SSM	160
II. Direkter Rechtsschutz durch das Unionsrecht	162
1. Behördlicher Rechtsschutz gegen Aufsichtsbeschlüsse	162
2. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Handlungen	163
a. Zulässige Klagegegenstände	164
b. Persönliche Zulässigkeitsvoraussetzungen	165

3. Rechtsschutz gegen Normativakte der EZB	167
a. Betroffenheit bei einer nicht an den Kläger gerichteten Handlung	167
i. Unmittelbare Betroffenheit	168
ii. Individuelle Betroffenheit	169
b. Betroffenheit bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter	171
i. Rechtsakte mit Verordnungscharakter	171
ii. Unmittelbare Betroffenheit und Fehlen von Durchführungsmaßnahmen	172
III. Indirekter Rechtsschutz im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens	173
1. Vorlagerecht und Vorlagepflicht der nationalen Gerichte	174
2. Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren	175
IV. Rechtsschutz im Rahmen des Erlaubnisverfahrens	176
1. Versagung der Erlaubnis durch die EZB	177
2. Versagung der Erlaubnis durch die BaFin	178
a. Rechtsschutzbegehren im Verwaltungsprozess	179
b. Fehlende Bindungswirkung des verwaltungsgerichtlichen Urteils für die EZB	180
3. Bedingungen und Auflagen	181
V. Auswirkungen der indirekten Bankenaufsicht auf den Rechtsschutz	182
G. Die indirekte Bankenaufsicht im Kontext des europäischen Aufsichtsmodells	183
I. Grundzüge des ESFS	183
1. Institutioneller Zuschnitt der EBA	185
2. Rechtsgrundlage	186
a. Die organisationsrechtliche Dimension der Rechtsangleichungskompetenz	186
b. Die mangelnde Eingrenzbarkeit nach der Judikatur	187
II. Vollzugskompetenzen der EBA	187
1. Eingriffsbefugnisse bei Verletzung von Unionsrecht	188
2. Sonstige Eingriffsbefugnisse	188

III. Regulierungskompetenzen der EBA	189
1. Handlungsformen des abgeleiteten Unionsrechts	190
a. Delegierte Rechtsetzung	190
b. Durchführungsrechtsetzung	191
c. Technische Standards	192
i. Regulierungs- und Durchführungsstandards	192
ii. Annahme technischer Standards	193
d. Sonstige Regulierungsinstrumente	194
2. Grenzen der Kompetenzübertragung auf die EBA	195
a. Unanwendbarkeit der Artikel 290, 291 AEUV	195
b. Bedeutung der Meroni-Doktrin	197
c. Die mangelnde Unterscheidung zwischen Vollzugs- und Regulierungskompetenzen	198
IV. Das komplexe Zusammenwirken von EZB und EBA	199
1. Konsolidierte Aufsicht	200
a. Gemeinsame Aufsichtsteams	200
b. Aufsichtskollegien	201
c. Gemeinsame Aufsichtsteams und Aufsichtskollegien im Vergleich	203
2. Normative Vollzugssteuerung	205
a. Erforderlichkeit der Normsetzung durch die EZB	205
b. Vollzugssteuerung durch die EBA	206
3. Unterschiedliche Integrationsstufen im bankaufsichtlichen Verbund	207
H. Thesenförmige Zusammenfassung	210
I. Literaturverzeichnis	219