

Natalia Kohtamäki*

Kardinal-Stefan-Wyszyński-Universität Warschau

Beitrag der europäischen Finanzaufsichtsagenturen zur Gestaltung des Finanzbinnenmarktes**

The European supervisory authorities' contribution to the formation
of the internal financial market

Wpływ europejskich agencji nadzoru finansowego na procesy kształtowania
jednolitego rynku finansowego

Zusammenfassung

Die europäischen Finanzaufsichtsagenturen entstanden als Reaktion auf die Finanzkrise 2008-2010. Sie sind grenzübergreifend handelnde Institutionen, die mit den zuständigen nationalen Organen eng zusammenarbeiten. Im Zusammenhang damit stellen sie eine Art Plattform dar, welche die Handlungen der Mitgliedsstaaten koordiniert, und zugleich bieten sie durch ihren supranationalen Charakter einen gewissen Mehrwert, der besonders in einer Krisensituation wesentlich ist. Ihre Existenz und Funktion auf dem europäischen Binnenmarkt hängt mit der Entwicklung der Globalisierungsprozesse und der fortschreitenden Internationalisierung vieler Bereiche des gesellschaftlichen Lebens im institutionellen System der EU eng zusammen.

Dieser Text dient der Annäherung an die Problematik der Gestaltung eines einheitlichen Finanzmarktes durch Regulierungsinstrumente der europäischen Finanzaufsichtsagenturen. Diese Agenturen haben die Möglichkeit, einheitliche Aufsichtspraktiken mit Hilfe von Leitlinien und Empfehlungen zu kreieren, die sowohl an die nationalen Finanzaufsichtsbehörden als auch an die jeweiligen Finanzinstitute gerichtet werden. Überdies koordinieren sie die Vorbereitung von technischen Regulierungs – und Durchführungsstandards und stellen die institutionelle Basis für die Bildung des so genannten Europäischen Aufsichtshandbuchs dar.

Stichworte

Regulierungsagenturen, Finanzaufsicht, regulative Befugnisse, Rechtsetzung, technische Regulierungs – und Durchführungsstandards, Leitlinien, Empfehlungen

* Dr. Natalia Kohtamäki, LL.M. (Bonn) – wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Völkerrecht, Europäische Union und Internationale Beziehungen, Fakultät für Jura und Verwaltung der Cardinal Stefan Wyszyński Universität in Warschau, n.kohtamaki@uksw.edu.pl.

** Der Text ist im Rahmen des Forschungsprojektes der Fakultät für Jura und Verwaltung der Cardinal Stefan Wyszyński Universität in Warschau entstanden (Satzungsforschung 2014 / *badania statutowe 2014*: wissenschaftliche Forschung / Entwicklungsarbeiten für junge Wissenschaftler).

Abstract

The European supervisory agencies were created to respond to the financial crisis of 2008-2010. They are institutions operating across the borders in close cooperation with the nationally competent authorities. The supervisory agencies constitute a platform for coordinating the activities of the member states and simultaneously, due to their transnational nature, they represent added value, particularly important in a crisis situation. Their existence and functioning within the European internal market is closely linked with the development of globalization and the progressive internationalization in various fields of social life in the EU institutional system.

This article analyses the process of shaping the single financial market through regulatory instruments of EU agencies. These agencies try to harmonize different supervisory practices in order to minimize competition distortions and regulatory arbitrage. The proper solution for that should build guidelines and recommendations both to the national financial supervisors, as well as individual financial institutions. In addition to that, the EU financial supervisory agencies can develop draft regulatory and implementing technical standards. Doing this they are supposed to support the European Commission but in actual fact they are the true coordinators in the process of adopting the regulatory standards whereas the role of the Commission remains strongly restricted.

Keywords

regulatory agencies, financial supervision, rule-making, regulatory and implementing technical standards, guidelines, recommendations

Streszczenie

Europejskie agencje nadzoru finansowego powstały w reakcji na kryzys finansowy z lat 2008–2010. Są one instytucjami działającymi transgranicznie w ścisłej współpracy z właściwymi organami narodowymi. W związku z tym stanowią rodzaj platformy koordynującej działania państw członkowskich, a jednocześnie ze względu na swój ponadnarodowy charakter wnoszą pewną wartość dodatkową, szczególnie istotną w sytuacji kryzysowej. Ich istnienie i funkcjonowanie na europejskim rynku wewnętrznym wiąże się ściśle z rozwojem procesów globalizacyjnych i postępującą internacjonalizacją wielu dziedzin życia społecznego w unijnym systemie instytucjonalnym.

Tekst służy przybliżeniu problematyki kształtowania jednolitego rynku finansowego za pośrednictwem instrumentów regulacyjnych europejskich agencji nadzorczych. Agencje te mają możliwość kreowania jednolitych praktyk nadzorczych za pomocą wytycznych i zaleceń kierowanych zarówno do krajowych urzędów nadzoru finansowego, jak i do poszczególnych instytucji finansowych. Ponadto koordynują tworzenie technicznych standardów regulacyjnych i wykonawczych oraz stanowią zaplecze instytucjonalne dla tworzenia tzw. europejskiego podręcznika nadzoru finansowego.

Słowa kluczowe

agencje regulacyjne, nadzór finansowy, uprawnienia regulacyjne, wykonawcze i regulacyjne standardy techniczne, wytyczne, zalecenia

1. Einführung

Unter dem Begriff europäische Finanzaufsichtsagenturen sind drei Gremien zusammengefasst, die ihre Tätigkeit 2011 begonnen haben. Dies sind: Europäische Bankenaufsichtsbehörde (englisch *European Banking Authority*, EBA), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (engl. *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) und Europäische Wertpapier – und Marktaufsichtsbehörde (engl. *European Securities and Markets Authority*, ESMA).

Alle drei Aufsichtsagenturen entstanden im Rahmen eines komplexen Verwaltungsnetzes, das die Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten mit der EU-Ebene verbindet. Eine solche enge Verbindung vieler Verwaltungsebenen kommt auch in anderen Sektoren des Binnenmarktes vor¹. Im Fall des Finanzmarktes, als Reaktion auf die Finanzkrise, welche die EU-Staaten in den Jahren 2008-2010 besonders empfindlich traf, nahm dieses Netz eine institutionalisierte Form an, die Europäisches Finanzaufsichtssystem (engl. *European System of Financial Supervision*, ESFS) genannt wurde. Im Rahmen dieses Systems wurden koordinative Handlungen von drei europäischen Behörden, die für die einzelnen Marktsektoren auf der EU-Ebene verantwortlich waren, mit den Aufgaben verbunden, die mit der direkten Aufsicht der nationalen Aufsichtsorgane zusammenhängen². Diese ESFS-Säule wurde mikroprudenziell genannt. Zu ihrer Ergänzung ist die so genannte makroprudenzielle Aufsicht entstanden, für die der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (engl. *European System Risk Board*, ESRB) verantwortlich ist, der sich vor allem mit der Identifizierung von Gefahren für die europäische Finanzstabilität beschäftigt³.

Europäische Finanzaufsichtsbehörden sind ein Teil der komplexen europäischen Verwaltung, zu der u.a. Regulierungsagenturen gehören. Diese stellen eine heterogene Gruppe von Trägern mit differenzierten Kompetenzen dar, welche die Europäische Kommission bei der Erfüllung von ihren Aufgaben in verschiedenen spezialisierten Marktsektoren unterstützen, die Fachwissen erfordern. Im Unterschied zu den meisten anderen Regulierungsagenturen erschienen die Finanzaufsichtsbehörden in der europäischen Aufsichtsstruktur nicht aus dem Nirgendwo. Sie sind Nachfolger der seit Anfang der 2000er Jahre bestehenden sog. Ausschüsse auf der 3. Stufe des Lamfalussy-Verfahrens: CEBS (Vorgänger von EBA), CEIOPS (Vorgänger von EIOPA) und CESR (Vorgänger von ESMA). Das erwähnte Verfahren ist ein dreistufiger Vorgang, der in der Europäischen Union bei der Ausarbeitung und Erlassung von Vorschriften angewendet wird, die alle drei Sektoren des europäischen Finanzmarktes regeln, um den gesetzgebenden Prozess in diesem empfindlichen und sich schnell ändernden Bereich zu vereinfachen und zu

¹ U.a. Lebensmittel-, Flug-, Eisenbahnmarkt u.s.w. Eine detaillierte Analyse der Managementmethoden in diesen Fachmärkten vgl. z.B. C.F. Sabel und J. Zeitlin (eds), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, Oxford 2010; L. Gramlich, C. Manger-Nestler (Hrsg.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos, Baden-Baden 2011.

² Siehe dazu M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*, „Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft“ 2011, no. 1, S. 2-24; E. Wymeersch, *The Reforms of the European Supervisory System. An Overview*, „European Company and Financial Law Review“ 2010, vol. 7., no. 2, S. 252 ff.; A. Kern, *Reforming European Financial Supervision: Adapting EU Institutions to Market Structures*, „ERA Forum“ 2011, vol. 12, no. 2., S. 239 ff.

³ Vgl. N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen 2012, S. 115 ff.; C. Papathanassiou, G. Zagouras, *Mehr Sicherheit für den Finanzsektor: der Europäische Ausschuss für Systemrisiken und die Rolle der EZB*, „Zeitschrift für Wirtschafts – und Bankrecht“ 2010, no. 34, S. 1584-1588.

beschleunigen. Die Einführung des Verfahrens war ein wichtiger Schritt zum Bau eines einheitlichen Finanzmarktes⁴.

Die Ausschüsse der Stufe 3 übten vor allem Beratungsfunktionen aus. Sie hatten keine Berechtigungen, die für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Entscheidungen zu treffen. Sie waren eine wichtige Verständigungsplattform zwischen nationalen Aufsichtsorganen und sie trugen zur Gestaltung des einheitlichen EU-Finanzmarktes erheblich bei. Ihr Grundbeitrag zu diesem Prozess war die Schaffung von Richtlinien, Empfehlungen und Standards in Bezug auf die Umsetzung und Beachtung von EU-Vorschriften, die einen konkreten Sektor des Finanzmarktes regeln. Die Ausschüsse hatten keine formellen Druckinstrumente, um die Mitgliedsstaaten zur Beachtung der von ihnen erlassenen Rechtsakte zu bewegen, die zu dem sog. weichen Recht gezählt werden (engl. *soft law*)⁵. Trotzdem spielten sie eine wesentliche Rolle bei der Harmonisierung der rechtlichen Rahmen der europäischen Aufsicht, indem sie ihre Autorität auf engen Relationen der Experten von Mitgliedsstaaten aufbauten, die u.a. als Vertreter von nationalen Aufsichtsorganen oder Mitglieder von Arbeitsgruppen vielschichtige Vernetzungen bildeten⁶. Sie umfassten nicht nur hochrangige Beamte, sondern auch Vertreter des Privatsektors und wissenschaftlicher Kreise. In Folge der Finanzkrise 2009 wurde der Kommissionsbeschluss geändert, welcher die Grundlage der Tätigkeit der Ausschüsse Stufe 3 war, indem ein Teil ihrer früher stillschweigend angenommenen Koordinationszuständigkeiten formalisiert wurde. U.a. wurde ihnen die Möglichkeit eingeräumt, zwischen nationalen Aufsichtsbehörden bei Konflikten zu schlichten⁷.

Die Erweiterung der Zuständigkeiten von CEBS, CEIOPS und CESR kann man als Vorbereitungsetappe der Umwandlung in europäische Aufsichtsagenturen ansehen, die mit weit größeren Berechtigungen ausgestattet sind. EBA, EIOPA und ESMA haben einen weiten Umfang von Aufgaben und im Zusammenhang damit viele Möglichkeiten, sich am Prozess der Mitgestaltung des einheitlichen Finanzmarktes zu beteiligen. Im Laufe der Entwicklungen begann die EU, auch andere Mechanismen zur Stabilisierung

⁴ Mehr dazu D. Alford, *The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step on the Road to Pan-European Regulation*, „Annual Review of Banking and Financial Law“ 2006, vol. 25, no. 1, S. 397 ff.; B. Joosen, *European Financial Supervision*, „Working Papers on Global Financial Markets“ 2009, no. 6, S. 9.

⁵ Unter dem Begriff *Soft Law* werden Mittel verstanden, die keine rechtsverbindliche Wirkung haben, aber bestimmte rechtliche Folgen herbeiführen können (oft indirekt). Häufig ist ihre Wirkung auf das Hervorrufen von konkreten praktische Folgen ausgerichtet. Vgl. L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford 2004, S. 112.

⁶ Vgl. L. Dragomir, *European Prudential Banking Regulation and Supervision. The Legal Dimension*, Routledge, London/New York 2010, S. 222 f.

⁷ Siehe Beschluss der Kommission 2009/77/EG v. 23.01.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR), ABl. 2009 L 25/18; Beschluss der Kommission 2009/78/EG v. 23.01.2009 zur Einsetzung der europäischen Bankaufsichtsbehörden, ABl. 2009 L 25/23; Beschluss der Kommission 2009/79/EG v. 23.01.2009 zur Einsetzung der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, ABl. 2009 L. 25/28.

der Finanzmärkte einzuführen (u.a. den sog. integrierten Finanzrahmen), die parallel vorkommen und ihren Voraussetzungen nach mit den Aufsichtsagenturen und dem gesamten ESFS zusammenwirken sollen⁸. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, dass die regulative Rolle, die den Finanzaufsichtsbehörden der EU anvertraut wurde, durch weitere Instrumente zum Schutz der europäischen Stabilität nicht geschmälert wird.

Das Grundforschungsproblem, das im Artikel analysiert wird, ist die Voraussetzung, dass die Bedeutung der Aufsichtsagenturen in der Gestaltung des einheitlichen Finanzmarktes hauptsächlich dank ihren komplexen regulativen Kompetenzen⁹ steigt. Sie tragen dadurch zur vollen Harmonisierung des europäischen Finanzrechts bei. Die Regulierungsaufgaben der Finanzaufsichtsagenturen werden vor dem Hintergrund der übrigen Zuständigkeiten dieser Institutionen einer detaillierten Analyse unterzogen. Zu diesem Zweck werden Forschungsmethoden angewendet, die in juristischen Wissenschaften Anwendung finden: sprachlich-logische Methode, die auf Analyse von juristischen Texten beruht, darunter vor allem von Gründungsverordnungen der drei Aufsichtsagenturen¹⁰ und juristische Vergleichsmethode.

2. Beteiligung der Finanzaufsichtsbehörden an der EU Rechtsetzung

a) Allgemeine Charakteristik

Die regulativen Kompetenzen der drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden erweckten kein größeres Interesse der Analytiker oder der öffentlichen Meinung, die zumindest in der Anfangszeit der Reformen, die durch die Finanzkrise 2008-2010 hervorgerufen worden waren, detailliert von den aufgegriffenen Initiativen informiert wurde. Die Gründung von ESFS wurde als ein Meilenstein im Prozess der finanziellen Integration dargestellt, der eine entscheidende qualitative Wende in der Auffassung des einheitlichen Finanzmarktes und in den Möglichkeiten, zukünftigen Krisen vorzubeugen, ein-

⁸ Mehr dazu N. Kohtamäki, *Europejska agencja nadzoru bankowego w systemie bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*, „Stosunki międzynarodowe. International Relations” 2016, vol. 52, no. 1, S. 99 ff.; A. Kern, *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2015, vol. 40, no. 2, S. 163 ff.

⁹ Darunter ist vor allem die Teilnahme an der Rechtsetzung der Europäischen Union gemeint. Zu den Schwierigkeiten mit der Abgrenzung des Regulierungsbegriffs siehe M. Döhler, K. Wegrich, *Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatsstätigkeit*, „Der Moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management” 2010, no. 1, S. 33 ff.

¹⁰ EBA: Verordnung Nr. 1093/2010 v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), ABl. 2010 L 331/12; EIOPA: Verordnung Nr. 1094/2010 v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), ABl. 2010 L 331/48; ESMA: Verordnung Nr. 1095/2010 v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde, ABl. L 331/84.

leiten sollte¹¹. Aber bald nach der Umsetzung der Reform, welche die drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden ins Leben gerufen hatte, stellte es sich doch heraus, dass es kein epochaler Durchbruch war, sondern lediglich der erste Schritt auf dem langen und komplizierten Weg zum institutionellen und regulativen Rahmen für die EU-Finanzmärkte. Weitere Initiativen wie integrierter Finanzrahmen, also die so genannte Bankunion, zeigten, dass die Finanzkrise zu einem Rekonstruktionsimpuls wurde, oder, wie manche wollen, sogar zu einem Impuls zur Dekonstruktion des bisherigen regulativen Rahmens und zur Änderung der bisherigen, meistens skeptischen Meinungen in vielen Mitgliedsstaaten über die Vertiefung der Finanzintegration und über die weitere volle Harmonisierung von Vorschriften in diesem Bereich¹².

Vor dem Hintergrund der weiteren Reformen, die im Rahmen der Europäischen Union ein eigentümliches Finanzsicherheitsnetz schaffen (der Einheitliche Aufsichtsmechanismus, der Einheitliche Abwicklungsmechanismus, das Europäische Einlagen-sicherungssystem)¹³, gewinnen die Regulierungsbefugnisse der Aufsichtsagenturen, die in ihrem Gründungsprozess außer Acht gelassen wurden, an Bedeutung. Wie vorstehend erwähnt, riefen sie keine Kontroversen hervor und blieben ohne größeres Echo. Das Interesse von Forschern und Praktikern konzentrierte sich vor allem auf die Entscheidungszuständigkeiten (sog. Weisungs- und Durchgriffsbefugnisse), die in den Art. 17, 18 und 19 der Gründungsvorordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 geregelt sind. Die Befürchtungen wurden vor allem von der Möglichkeit hervorgerufen, individuelle Bescheide zu erlassen, die an konkrete Finanzinstitute gerichtet werden und sie verbindlich zu konkreten Maßnahmen verpflichten¹⁴.

Nachdem die drei Aufsichtsbehörden einige Jahre lang funktioniert haben, spielen doch eben die Rechtsetzungsbefugnisse die größte Rolle und beeinflussen bedeutend die Integrationsprozesse auf dem europäischen Finanzmarkt. Die Entscheidungsbefugnisse, die für Sonderfälle der EU-Rechtsverletzung, für Krisensituationen und Schlichtung zwischen nationalen Aufsichtsbehörden in grenzübergreifenden Streitigkeiten vorgesehen waren, fanden bisher eigentlich keine Anwendung¹⁵.

¹¹ Vgl. M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, vol. 74, no. 11, S. 25; S. Part, M. Schütz, *Reform der nationalen und EU-Finanzmärkte: Endlich effiziente Rahmenbedingungen?*, „Bank-Archiv. Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen” 2010, no. 1, S. 34 f.

¹² Siehe M. Zaleska, *Zintegrowane ramy finansowe – koncepcja i wyzwania*, [in:] Eadem (Hrsg.), *Europejska Unia Bankowa*, Difin, Warszawa 2015, S. 13 f.; F. Breuss, *Europäische Bankenunion*, „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2013, vol. 82, no. 2, S. 133 ff.

¹³ Siehe http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index_de.htm [dostęp 25.11.2016].

Vgl. auch N. Kohtamäki, *Europejska agencja...*, op. cit., S. 100 ff.; M. Zaleska, op. cit., S. 17 ff.

¹⁴ Vgl. M. Fedorowicz, A. Michór, op. cit., S. 26 f.; M. Lehmann, C. Manger-Nestler, op. cit., S. 14 f.; N. Kohtamäki, *Die Reform...*, op. cit., S. 186 ff.

¹⁵ Siehe dazu M. Simoncini, *Legal Boundaries of European Supervisory Authorities in the Financial Markets: Tensions in the Development of True Regulatory Agencies*, „Yearbook of European Law” 2015,

Die regulativen Befugnisse hingegen stellen den Hauptkern der Tätigkeit der EU-Aufsichtsagenturen dar. Sie wurden in den Gründungsverordnungen als Mechanismus vorgeschlagen, der die Konvergenz im Verständnis und in der Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich Finanzaufsicht garantiert. EBA, EIOPA und ESMA sollten also zu einem wichtigen Bindeglied im Prozess der Gestaltung eines stabilen und einheitlichen Finanzmarktes der EU werden, der die nationalen Aufsichtsbehörden innerhalb eines starken Netzwerkes der Union verbinden würde¹⁶. Das Fundament, auf dem die Zusammenwirkungsmechanismen von nationalen Aufsichtsorganen aufzubauen wären, sollte eine größere Harmonisierung und kohärente Anwendung von Vorschriften sein, welche die Finanzinstitute und –märkte in der gesamten Union betreffen¹⁷. Die finanziellen Regelungen sollen aber nicht nur wirksam und kohärent sein, sondern auch unterschiedliche Interessen von einzelnen Mitgliedsstaaten berücksichtigen¹⁸.

Solch eine Voraussetzung ist ein attraktiver Slogan, der in vielen EU-Unterlagen wiederholt wird. In der Praxis ist das aber schwer oder geradezu gar nicht erreichbar. Gegenwärtige Mechanismen der *Multi-Level-Governance* in der EU haben einen deliberativen Charakter. Das heißt, dass viele Lösungen im Wege von Verhandlungen und Diskussionen der Repräsentanten der nationalen Verwaltungsorgane verschiedener Ebenen herbeigeführt werden. Daher spricht man oft von der Konsensverwaltung – im Wege von Gesprächen und Verhandlungen werden Kompromisslösungen ausgearbeitet¹⁹. Sie sind zwar ein Resultat vieler Interessen der an Verhandlungen beteiligten Parteien, aber mit Sicherheit haben die Ziele und Prioritäten von den stärksten Akteuren die Oberhand. Obwohl solch eine Tendenz für verschiedene Sektoren der Binnenmärkte charakteristisch ist, ist sie auf dem Finanzmarkt besonders deutlich, vor allem wegen der Bedeutung des Finanzsektors für die Entwicklung der Nationalwirtschaften. Die stärksten europäischen Finanzzentren wie London, Paris oder Frankfurt am Main schützen eifersüchtig ihre Unabhängigkeit und verteidigen ihren Einfluss auf dem europäischen Markt. Der Wettbewerb ist ein untrennbares Element der Koexistenz der nationalen Finanzmärkte, die unterschiedlichen Traditionen entspringen und dadurch viele Sondermerkmale aufweisen, die es schwer machen, einheitliche, universelle, für alle Mitspieler zufriedenstellende Lösungen zu finden.

Die Regulierungsbefugnisse, die den drei Finanzaufsichtsagenturen zuerkannt wurden, erweitern erheblich die bisherige Palette von Zuständigkeiten, die bisher anderen

vol. 34, no. 1, S. 325.

¹⁶ Siehe Erwägungsgrund Nr. 7 zu den Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010.

¹⁷ Siehe Erwägungsgrund Nr. 8 zu den Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010.

¹⁸ Siehe Erwägungsgrund Nr. 10 zu den Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010.

¹⁹ Vgl. D. Curtin, M. Egeberg, *Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order*, [in:] D. Curtin, M. Egeberg (Hrsg.), *Towards a New Executive Order in Europe*, Routledge, London/New York 2015, S. 11 ff.; A.E. Stie, *Democratic Decision-making in the EU. Technocracy in Disguise?*, Routledge, London/New York 2013, S. 26 ff.

Regulierungsagenturen zustanden. Das Hauptargument, das viele Jahre lang die Evolution der Aufgaben abblockte, die diesen Gremien zugeschrieben waren, war die so genannte Meroni-Doktrin. Sie betrifft die sekundäre Delegation von Kompetenzen, also Übertragung von eigenen und erworbenen Befugnissen der EU-Organe an andere Akteuren im Rahmen des internen institutionellen Systems²⁰. Diese Doktrin wurde aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes von 1958 ausgearbeitet²¹ und bedeutete den Entzug der Möglichkeit, Ermessensbefugnisse an die Gremien zu delegieren, die in den Gründungsverträgen nicht vorgesehen worden waren. Sie wurde aber in einem ganz anderen institutionellen System entwickelt und betraf keine Regulierungsagenturen, die erst seit der Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu entstehen begannen. Trotzdem beeinflusste sie erheblich den Umfang der ihnen übertragenen Kompetenzen. Denn viele Jahre lang stellte sie eine entscheidende Richtlinie für den zulässigen Umfang solcher Delegationen und für den Charakter der zu übertragenden Befugnisse. Manche Juristen sprachen gar von der „Angst vor der Meroni-Doktrin“, die auf eine bedeutende Weise die Entwicklung der europäischen Verwaltung hemmte²².

Der Meroni-Doktrin gemäß darf das delegierende Organ nicht mehr Kompetenzen übertragen, als es selbst aufgrund von vertraglichen Regelungen hat. Überdies ist die Delegation von vollziehenden Befugnissen nicht zulässig, die Spielraum für freies Ermessen bieten. Das würde die „Übertragung der Verantwortung“ darstellen, die das institutionelle Gleichgewicht im EU-System gefährden würde²³. Die Delegation von Befugnissen darf nur in Form eines Rechtsaktes durchgeführt werden, in dem sie präzise bestimmt werden. Es können Hilfsbefugnisse, technische, wissenschaftliche Befugnisse u.s.w. sein – ausgeschlossen hingegen ist die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen²⁴. Im herkömmlichen Verständnis erlaubt die Meroni-Doktrin die Übertragung von Aufgaben regulativen oder *quasi*-regulativen Charakters nicht.

Wegen des beschränkten Umfangs dieser Abhandlung ist es schwierig, die Entwicklung der europäischen Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Gestaltung des institutionellen Gleichgewichtsprinzips und der komplexen Mechanismen der sekundär-

²⁰ Siehe J. Ruskowski, *Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, no. 6, S. 54.

²¹ EuGH-Urteil v. 13.06.1958, Rs. 9/56 (Meroni I), Slg. 1958, S. 9 ff.; Rs. 10/56 (Meroni II), Slg. 1958, S. 51 ff.

²² Vgl. J. Kühling, *Die Zukunft des Europäischen Agentur(un)wesens – oder: Wer hat Angst vor Meroni?*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2008, vol. 19, no. 5, S. 129.

²³ Siehe dazu J. Galster J., *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Bd. XXXI, S. 111.

²⁴ Vgl. M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego*, „Internetowy Kwartalnik Antyregulacyjny i Monopolowy” 2014, vol. 7, no. 3, S. 39; N. Kohtamäki, *Die Reform...*, *op. cit.*, S. 203 ff.

en Delegation umfangreicher zu besprechen²⁵. Es wäre doch zu betonen, dass es eine große Gruppe von Juristen gibt, die – wenn auch nicht für eine komplette Abkehr von der „verknöcherten“ Meroni-Doktrin – so doch zumindest für ihre weitgehende Neuinterpretation optieren²⁶. Es ist im Hinblick auf die reale Entwicklung der Befugnisse der Regulierungsagenturen notwendig, die schon längst über den Rahmen der besprochenen Doktrin hinausgegangen sind. Das beste Beispiel dafür sind die Finanzaufsichtsagenturen, die Gegenstand der nachstehenden Erwägungen sind.

b) Technische Standards

EBA, EIOPA und ESMA sind europäische Regulierungsagenturen, die wirkliche Befugnisse haben, welche sogar als gesetzgebend oder *quasi*-gesetzgebend anzusehen sind. Das Hauptelement der so aufgefassten Befugnisse ist die Mitgestaltung der so genannten technischen Standards zusammen mit der Europäischen Kommission. Die vorher bestehenden Agenturen hatten vor allem die Möglichkeit, rechtlich unverbindliche sachkundige Gutachten für EU-Organe zu verfassen. Solche allgemeinen Funktionen, die mit einer weit aufgefassten Fachunterstützung verbunden sind, wurden bei Finanzaufsichtsagenturen an den Rand in den Katalog von „anderen Aufgaben“ gedrängt (Art. 34 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010)²⁷. Detailliert dagegen wurden die Kompetenzen normiert, die mit der Mitgestaltung der rechtlichen Rahmen des europäischen Finanzmarktes verbunden sind. In diesem Kontext spielen die technischen Standards eine Schlüsselrolle. Sie stellen auch ein wesentliches *Novum* im Vergleich zu den Möglichkeiten dar, über welche die Ausschüsse CEBS, CEIOPS und CESR verfügten.

In den Gründungsverordnungen wurden technische Regulierungsstandards unterschieden, die von der Kommission im Wege von delegierten Rechtsakten bestätigt werden, um ihnen die verbindliche Rechtskraft gemäß dem Art. 290 AEUV zu verleihen, sowie technische Durchführungsstandards, die von der Kommission im Wege der Durchführungsrechtsakte gemäß dem Art. 291 AEUV erlassen werden²⁸. Die technischen Standards

²⁵ Vgl. J. Galster, *op. cit.*, S. 109 f.; M. Chamon, *EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, „Common Market Law Review“ 2011, vol. 48, no. 4, S. 1055 ff.

²⁶ Nach Matthias Ruffert handelt es sich dabei um einen überkommenen Maßstab. Siehe dazu M. Ruffert, *Die neue Unabhängigkeit: Zur demokratischen Legitimation von Agenturen im europäischen Verwaltungsrecht*, [in:] P.-C. Müller-Graff, S. Schmahl, V. Skouris (Hrsg), *Europäisches Verwaltungsrecht zwischen Bewahrung und Wandel*, Nomos, Baden-Baden 2011, S. 403 f.

²⁷ Wobei anzumerken ist, dass der Art. 34 Abs. 1 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 eine wichtige Rolle im modifizierten Lamfalussy-Verfahren spielt. Die auf dieser Grundlage erstellten Gutachten werden von den Finanzaufsichtsagenturen im Rahmen der so genannten Stufe 1 dieses Verfahrens ausgenutzt. Vgl. z.B. B. Hagen, *Ist die EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht bereit? Kompetenzrechtliche Untersuchung der institutionellen Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht*, Dike, Zürich/St. Gallen 2014, S. 200.

²⁸ Vgl. Erwägungsgründe Nr. 22 und 24 zu den Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

sollen ein direkter Ausdruck des sachkundigen Wissens sein, das in den Organen der drei Aufsichtsagenturen konzentriert ist. Sie stellen zweifelsohne auch den stärksten Harmonisierungsmechanismus des europäischen Finanzrechts dar. Unter anderem wegen der Meroni-Doktrin wurde eine Schutzformel in die Gründungsverordnungen integriert, in der unterstrichen wurde, dass die technischen Standards, worauf der Name dieser Rechtsunterlage ja bereits hinweist, einen ausschließlich technischen Charakter haben. Sie können weder strategische noch politische Fragen entscheiden²⁹. Diese Klausel öffnete den Weg für die Aktivitäten der Aufsichtsagenturen bei der Schaffung der rechtlich verbindlichen Rechtsakte, die wesentlich die bisherige Struktur des europäischen Finanzmarktes verändern. Die Fälle, in denen sie das Recht haben, Entwürfe von technischen Standards anzufertigen, sind in den wichtigsten Sektorenrichtlinien detailliert bestimmt³⁰.

Technische Standards werden von der Kommission im Wege von Verordnungen oder Entscheidungen erlassen, daher erfordern sie keine Implementierung in die nationalen Rechtsordnungen. Im Unterschied zu den Richtlinien, die den Umfang der Tätigkeit von einzelnen Finanzaufsichtsagenturen regeln, gelten die technischen Standards direkt, indem sie sowohl für die jeweiligen Finanzinstitute, nationalen Aufsichtsbehörden als auch für andere Akteure konkrete Rechte und Pflichten schaffen.

Die Finanzaufsichtsagenturen sind befugt, Standards im komplizierten Verfahren auszuarbeiten, das in den Art. 10 und 15 der Gründungsverordnungen geregelt ist. Obwohl die Kommission dem Primärrecht gemäß diese Rechtsinstrumente erlässt, sind ihre tatsächlichen Urheber EBA, EIOPA und ESMA. Die Rolle der Kommission beschränkt sich grundsätzlich auf ihre Bestätigung. Wenn sich die Kommission entscheidet, einen Entwurf einer Agentur abzulehnen oder ihn zu ändern, muss sie es detailliert begründen. Änderungen in einem Entwurf sind ohne vorherige Konsultationen mit der zuständigen Finanzaufsichtsagentur unzulässig. Nur bei Passivität der Aufsichtsagenturen, wenn sie zu den bestimmten Fristen, die in entsprechenden Sektorenrichtlinien genannt sind, keine Standardentwürfe vorlegen, hat die Kommission das Recht, ein solches Rechtsinstrument ohne ihre Beteiligung zu erlassen. Das ist besonders kontrovers, wenn die Regelungen aus Gründungsverordnungen mit dem Vertragsverständnis der delegierten Akten und Ausführungsakten gemäß dem Art. 290 und 291 AEUV zusammengestellt werden. Denn im Primärrecht wurden keine Beschränkungen der Rolle der Kommission zugunsten anderer Gremien in diesem Zusammenhang vorgesehen³¹.

²⁹ Vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

³⁰ Vgl. N. Kohtamäki, *Die Reform...*, *op. cit.*, S. 179; B. Hagen, *op. cit.*, S. 221.

³¹ Siehe dazu M. Busuioc, *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal. Review of European Law in Context“ 2013, vol. 19, no. 1, S. 117; K. Michel, *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Duncker&Humblot, Berlin 2015, S. 227 ff.

Tabelle Nr. 1

Vorbereitung technischer Regulierungs – und Durchführungsstandards
Die Finanzaufsichtsagentur erstellt den Entwurf von technischen Regulierungs – oder Durchführungsstandards.
<p>Bevor der Entwurf der Kommission vorgelegt wird:</p> <ul style="list-style-type: none"> • werden offene öffentliche Anhörungen durchgeführt, • eventuelle Kosten – und Nutzenanalysen werden durchgeführt, • die Stellungnahmen der Interessierten aus dem jeweiligen Sektor des Finanzmarktes werden eingeholt.
Die Finanzaufsichtsagentur legt den Entwurf von technischen Regulierungs – oder Durchführungsstandards der Kommission vor, und die Kommission übergibt ihn dem Parlament und Rat.
<p>Die Kommission kann:</p> <ul style="list-style-type: none"> • den Entwurf zur Gänze bestätigen, • den Entwurf teilweise oder mit Änderungen bestätigen, • den Entwurf ablehnen. <p>In den zwei letztgenannten Fällen muss die Kommission eine Begründung darstellen. Änderungen im Entwurf oder seine teilweise Bestätigung sind nur zulässig, wenn das Unionsinteresse dies erfordert.</p>
Bei Beanstandungen der Kommission kann die Finanzaufsichtsagentur:
<ul style="list-style-type: none"> • Änderungen im Entwurf gemäß den Empfehlungen der Kommission vornehmen (formeller Standpunkt, in dem die Stellungnahme der Agentur enthalten ist, wird der Kommission vorgelegt und zur Kenntnisnahme des Parlaments und Rates übergeben), • den gemäß den Empfehlungen der Kommission nicht geänderten Entwurf vorlegen, • auf die Beanstandungen der Kommission nicht reagieren. <p>In den zwei letztgenannten Fällen kann die Kommission den Entwurf mit Änderungen annehmen, die sie für wesentlich hält, oder ihn ablehnen.</p>
ACHTUNG! Die Kommission darf den Entwurf nicht ändern, ohne die entsprechende Finanzaufsichtsagentur zu konsultieren.
Wenn die Kommission den Entwurf von technischen Regulierungs – oder Durchführungsstandards bestätigt, wird er in Form einer Verordnung oder eines Beschlusses erlassen.
<p>Die Standards werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu den darin bestimmten Terminen in Kraft.</p>
ACHTUNG! Bei einem technischen Regulierungsstandard steht dem Parlament und Rat das Veto-Recht gemäß dem Art. 13 der Gründungsverordnungen zu.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Art. 10, 13 und 15 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

c) Leitlinien und Empfehlungen

Die im Titel des Unterpunktes erwähnten Leitlinien und Empfehlungen sind unverbindlich und werden herkömmlich zu den so genannten weichen Rechtsinstrumenten (*Soft-Law*-Maßnahmen) gezählt. Sie sind ein typisches Einwirkungsmittel der Regulierungsagenturen in der Europäischen Union. Wie schon eingangs erwähnt, verfügten darüber schon die Ausschüsse CEBS, CEIOPS und CESR. Im Zusammenhang mit der Finanzkrise wurden jedoch diese Instrumente modifiziert und ihr Anwendungsumfang wurde erheblich erweitert. Obwohl sie rechtlich nicht verbindlich sind, werden sie tat-

sächlich von ihren Adressaten meistens im Wortlaut angenommen, der von den Aufsichtsagenturen vorgeschlagen wird.

Die Leitlinien und Empfehlungen sollen gemäß dem Art. 16 Abs. 1 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 der Schaffung der kohärenten, effizienten und wirksamen Aufsichtspraktiken dienen sowie die einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts gewährleisten³². Ähnlich wie bei der Vorbereitung der technischen Standards können die Regulierungsagenturen offene Konsultationen, Gewinn – und Verlustanalysen im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Mittel durchführen sowie Stellungnahmen entsprechender Interessentengruppen einholen³³. Die Adressaten der Leitlinien und Empfehlungen, d.h. nationale Behörden und konkrete Finanzinstitute sind verpflichtet, ihnen Folge zu leisten. Nationale Aufsichtsbehörden veröffentlichen eine Information, um zu klären, ob sie den Richtlinien oder Empfehlungen Folge leisten. Wenn sie hingegen diese Instrumente nicht befolgen wollen, sind sie verpflichtet, die entsprechenden Agenturen einschließlich einer Begründung zu informieren³⁴.

EBA, ESMA und EIOPA veröffentlichen die Informationen über Nichtbefolgung ihrer Instrumente durch konkrete Verwaltungsorgane der Mitgliedsstaaten. Die Möglichkeit, die Behörden zu nennen, welche die Richtlinien und Empfehlungen nicht befolgen (verstärkt durch Nennung dieser Akteure auch im Jahresbericht, siehe Tabelle Nr. 2) dient der Erhöhung der Motivation der nationalen Organe, diese Instrumente des nicht zwingenden weichen Rechts zu befolgen. Das finanzielle Milieu baut gegenseitige Relationen vor allem auf Vertrauen und Ruf auf. Die Bezeichnung eines Akteurs als „ungehorsam“ kann drastisch sein Prestige senken, und, was danach folgt, seine Einwirkungsmöglichkeiten im spezifischen „Netz von Abhängigkeiten“ in den Kreisen der europäischen Finanzinstitute verringern³⁵. Interessanterweise ist bei ihnen der Mechanismus „handeln oder rechtfertigen“ (engl. *act or explain*), der angewendet wird, um die rechtliche Wirkung der Leitlinien und Empfehlungen zu verstärken, ein wenig schwächer als im Fall von nationalen Aufsichtsbehörden. Finanzinstitute sind nur verpflichtet, detailliert über ihre Absichten in Bezug auf die Befolgung von diesen Mitteln zu informieren, wenn das klar in der jeweiligen Leitlinie oder Empfehlung gefordert wird³⁶.

³² Sie werden in den Bereichen abgegeben, die nicht von den technischen regulierungs – und Durchführungsstandards abgedeckt werden. Siehe den Erwägungsgrund Nr. 26 zu den Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

³³ Vgl. Art. 16 Abs. 2 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

³⁴ Vgl. Art. 16 Abs. 3 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010. Siehe dazu auch K. Michel, *op. cit.*, S. 239 f.

³⁵ Zum Befolungsdruck siehe K. Michel, *op. cit.*, S. 240; M. Busuioc, *op. cit.*, S. 118; M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *op. cit.*, S. 12 f.

³⁶ Vgl. Art. 16 Abs. 3 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

Tabelle Nr. 2

Mechanismus „handeln oder rechtfertigen“ in Bezug auf die Leitlinien und Empfehlungen, die von Europäischen Finanzaufsichtsagenturen erlassen werden
Die Finanzaufsichtsagentur sendet an eine nationale Aufsichtsbehörde eine Leitlinie oder Empfehlung. ↓
Innerhalb von 2 Monaten bestätigt die nationale Aufsichtsbehörde, dass sie die Leitlinie oder Empfehlung befolgt (oder beabsichtigt es zu tun). Wenn sie die vorstehend genannten Mittel nicht befolgt (und keine Absicht hat, es zu tun) teilt sie dies der Aufsichtsagentur samt Rechtfertigung mit. ↓
Die Finanzaufsichtsagentur veröffentlicht eine Information, dass die nationale Aufsichtsbehörde die Leitlinie oder Empfehlung nicht befolgt (oder nicht beabsichtigt es zu tun). Die Finanzaufsichtsagentur kann die Rechtfertigung der nationalen Finanzaufsichtsbehörde auch veröffentlichen (nachdem sie die nationale Aufsichtsbehörde darüber vorher benachrichtigt hat). ↓
In Jahresberichten informiert die Finanzaufsichtsagentur die EU-Organe: das Parlament, den Rat und die Kommission über erlassene Leitlinien und Empfehlungen. Gemäß dem Prinzip „nennen und anprangern“ (engl. <i>name and shame</i>) nennt sie nationale Finanzaufsichtsbehörden, welche die Leitlinien oder Empfehlungen nicht befolgt haben. Zusätzlich bestimmt die Aufsichtsagentur im Bericht ihre zukünftigen Maßnahmen zur Befolgung der Leitlinien und Empfehlungen.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Art. 16 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

3. Gemeinsame Finanzaufsichtskultur

Unter vielen Aufgaben von Finanzaufsichtsagenturen erscheint das Postulat der Schaffung einer gemeinsamen Finanzaufsichtskultur im Art. 29 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010. Es entspricht der mehrmals in diesen Rechtsakten in verschiedenen Zusammenhängen zum Ausdruck gebrachten Idee der Aufsichtskonvergenz. Sie bedeutet gemäß dem Art. 29 Abs. 1 der Gründungsverordnungen gemeinsame Praktiken und einen gemeinsamen Aufsichtsansatz sowie einheitliche Verfahren im Bereich Finanzaufsicht auf dem Gebiet der EU. Um solche Voraussetzungen zu erfüllen, erlassen Aufsichtsagenturen spezialisierte Gutachten zu jedem mit der Finanzaufsicht zusammenhängenden Thema für zuständige nationale Organe. Es ist ein neues zuvor nicht bestehendes nicht zwingendes Rechtsinstrument, das ausschließlich aus Initiative der Aufsichtsagentur selbst angewendet wird. Die Möglichkeit, ähnliche Fachgutachten für die Kommission, das Parlament und den Rat zu erstellen, wurde zusätzlich im Art. 1 Abs. 5 der Gründungsverordnungen garantiert.

Die gemeinsame Aufsichtskultur bedeutet auch die Koordination des Informationsflusses zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden, der sich während der letzten Finanzkrise als unzureichend und erschwert erwiesen hat³⁷. Überdies bemühen sich die Aufsichtsagenturen, die Qualität der Aufsichtsstandards zu erhöhen, darunter derjenigen, die Berichtserstattungswesen und Buchhaltung betreffen³⁸. Ein untrennbares Element der Stärkung der Aufsichtskultur sind auch regelmäßige Durchsichten der Anwendung der technischen Standards³⁹, die schon in den Gründungsverordnungen als Schlüssel der Vereinheitlichung der europäischen Finanzaufsicht verstanden wurden.

Die Aufsichtsagenturen sind eine spezifische Plattform zur Koordinierung der Handlungen der nationalen Finanzaufsichtsbehörden und europäischen Institutionen. Daher kommt die Bestimmung im Art. 29 Abs. 1 lit. e der Gründungsverordnungen über die Organisierung der sektorinternen und sektorübergreifenden Schulungen und über die Unterstützung der Mechanismen des Personalaustausches zwischen Aufsichtsgremien verschiedener Typen. Die Delegation von Beamten im Rahmen der mehrschichtigen Verwaltungsstruktur soll der Verstärkung und Verbreitung der weit aufgefassten (d.h. in der normativen und institutionellen Dimension begriffenen) europäischen Finanzaufsichtskultur dienen. Dieser Begriff fand erst in den Verordnungen Anwendung, welche die europäischen Aufsichtsagenturen ins Leben riefen. Obwohl die Ausschüsse CEBS, CEIOPS und CESR auch viele Koordinations – und Harmonisierungsaufgaben erfüllten, wirkten sie doch in einem großen Maße auf informellen Grundlagen, indem sie auf dem guten Willen der Beamten von Aufsichtsinstitutionen in Mitgliedsstaaten basierten. Die Rolle der Aufsichtsagenturen ist diesbezüglich deutlich stärker, was im Art. 29 Abs. 2 der Gründungsverordnungen zum Ausdruck kommt, der die Möglichkeit eröffnet, in entsprechenden Fällen neue, praktische, Konvergenz begünstigende Hilfsmittel und Instrumente im Bereich Finanzaufsicht zu entwickeln.

Die Ergänzung der genannten Maßnahmen zur Gestaltung der europäischen Aufsichtskultur ist das so genannte Aufsichtshandbuch (engl. *single rule book*), also die einheitliche Sammlung von Vorschriften für alle Finanzinstitute auf dem Binnenmarkt⁴⁰. Diese Idee wurde vom Europäischen Rat im Juni 2009 formuliert und dann als ein wichtiges Element auf dem Weg zum kohärenten Verständnis der europäischen Finanzaufsicht aufgegriffen⁴¹.

³⁷ Mehr dazu N. Kohtamäki, *Die Reform...*, *op. cit.*, S. 93 f.

³⁸ Art. 29 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 1 Abs. 3 der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

³⁹ Art. 29 Abs. 1 lit. d der Gründungsverordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010.

⁴⁰ Dazu ausführlich K. Michel, *op. cit.*, S. 192 ff.

⁴¹ Vgl. die Aktivitäten von EBA bei der Gestaltung des Europäischen Aufsichtshandbuchs: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook> [dostęp 25.11.2016]. Siehe auch die Information der

4. Zusammenfassung

Die Rolle der Aufsichtsagenturen bei der Integration der rechtlichen Rahmen des EU-Finanzmarktes ist in allgemeiner Rezeption eigentlich nicht sichtbar. Im Zusammenhang mit großen Turbulenzen, die den bisherigen Integrationsprozess stören, wie der beim britischen Referendum im Juni 2016 bestätigte Willen, aus der EU auszutreten, fehlt es nicht an populistischen Kommentaren über das unkontrollierte Wachstum der europäischen Bürokratie und die fehlende Transparenz in EU-Entscheidungs – und Regulierungsprozessen. Hinter solchen kritischen Worten im Zusammenhang mit der Annäherung von Wirtschaften und Märkten stehen nur selten irgendwelche konkreten Tatsachen, die durch eine logische Schlussfolgerung unterstützt werden.

In Zusammenhang damit wäre zu bemerken, dass der Anstieg der Aufsichtskompetenzen, insbesondere im Bereich der finanziellen Regelungen, das beste Beispiel für eine wenig transparente Verlagerung der nationalen Kompetenzen auf die EU-Ebene ist. In der öffentlichen Diskussion wird diese Problematik nur selten Gegenstand einer tiefen intellektuellen Reflexion, vor allem wegen des geringen Wissens über EU-Regulierungsagenturen, das lediglich auf einen engen Forscherkreis beschränkt ist. Währenddessen finden theoretische Erwägungen der Politologen über Desouveränisierung eines Staates, der intensiv in europäischen Strukturen zusammenwirkt, immer öfter reale Übersetzung auf die Schwerpunkteverteilung im mehrschichtigen Verwaltungssystem.

Der Unifizierungswillen der konkreten Aufsichtspraktiken und der damit verbundenen Vorschriften entspringt der Überzeugung über gemeinsame, vergleichbare Nutzen für Finanzmärkte aller Mitgliedsstaaten, die seit langem nach dem Prinzip der verbundenen Gefäße funktionieren. Doch schon während der Reformen, im Rahmen derer die Finanzaufsichtsagenturen ins Leben gerufen wurden, stellte es sich heraus, dass nicht alle Mitgliedstaaten diese Überzeugung teilen. Neben den Briten waren mehrmals Schweden, Dänen oder Tschechen kritisch gegenüber dem „Anheizen der europäischen Regulierungsspirale“ in Bezug auf die Finanzmärkte. Dissonanzen in der allgemeinen Auffassung der europäischen Integration haben eine einfache Übersetzung auf die Bereitschaft, die Zusammenarbeit im Bereich der Finanzmärkte zu vertiefen.

Die Regulierungsagenturen sind Gremien, die der Kommission wichtige technische und wissenschaftliche Unterstützung leisten. Es werden ihnen wegen ihrer Fachlichkeit und Spezialisierung auf einen konkreten Bereich immer kompliziertere Aufgaben in konkreten Sektoren des Binnenmarktes anvertraut. Die Finanzaufsichtsagenturen erhielten viele solche komplexen Befugnisse, daher spricht man von der „weitgehenden

Europäischen Kommission dazu vom 10.07.2013: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-679_de.htm [dostęp 25.11.2016].

Verlagerung der Entscheidungsmacht⁴² entgegen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, darunter entgegen der Meroni-Doktrin. Für die Kritiker des Integrationsprozesses sind die Argumente über die nicht ausreichende fachliche Vorbereitung der Kommission auf Entscheidungen vieler spezialisierter Fragen in verschiedenen Bereichen – von Finanzaufsicht bis hin zur Flugsicherheit – und die daraus resultierende Notwendigkeit, den Beratungsapparat in Form von Regulierungsagenturen auszubauen, wenig überzeugend. Auf diese Weise verschiebt sich die politische Macht, die bisher den nationalen Regulierungsbehörden vorbehalten war, unbemerkt auf die EU-Ebene.

Für die Skeptiker und Kritiker des Integrationsprozesses ist das ein Albtraumszenario, das bestenfalls eine erhebliche Schwächung der Nationalstaaten ankündigt, und schlimmstenfalls ihr Ende. Für die Euroenthusiasten ist das die Erfüllung von Träumen über das parallele wirtschaftliche und politische Zusammenwachsen Europas. In Zeiten von immer neuen Krisen und der Gefahr, dass weitere Mitgliedsstaaten nach Großbritannien aus der Europäischen Union austreten, scheinen die Parolen wie „mutiges Vorgehen“, Gründung der „Europäischen Föderation“ und „Suche nach einem gemeinsamen Weg“, ein schon verklungenes Lied⁴³ zu sein. Unabhängig davon, aus wie viel Mitgliedsstaaten die zukünftige Europäische Union bestehen wird, scheint eine weitere Entwicklung der Verwaltungsstrukturen mit ihren steigenden Kompetenzen keine richtige Lösung der in der globalisierten Welt auftauchenden Probleme zu sein.

Die vertiefte Harmonisierung des europäischen Finanzrechts bedeutet weder automatische Garantie der Finanzstabilität, noch Minimierung der Regulierungs – und Aufsichtsarbitrage, noch einen Umbruch in der Funktion von großen grenzübergreifend agierenden Finanzinstituten. Trotzdem bedeutet sie der Meinung der Euroenthusiasten nach einen wichtigen Schritt im Bau eines Systems, das die Finanzmärkte vor ähnlichen Turbulenzen absichert, wie sie in den letzten Jahren stattfanden. Von Schlüsselbedeutung ist hier die Frage, inwieweit ein solcher Weg, der langfristig zur vollen Unifizierung der finanziellen Regelungen führt, reale Effekte für den Fall einer tatsächlichen Krise bringt, und ob das Endergebnis den gezahlten Preis rechtfertigen wird, den Preis in Form der Verwischung der von dem Standpunkt der Entwicklung der nationalen Finanzmärkte wesentlichen Differenzen. Die jüngsten Ereignisse, die mit dem Ergebnis des britischen Referendums verbunden sind, zeigen, dass sich der Preis als zu hoch erweisen kann.

⁴² Siehe C. Ohler, *Die Einheitlichkeit der europäischen Aufsichtsarchitektur und die Besonderheit der Versicherungswirtschaft*, „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft“ 2012, vol. 101, no. 4, S. 444.

⁴³ Diese Formulierungen wurden von Joschka Fischer in seiner berühmten Rede an der Humboldt-Universität am 12.05.2000 verwendet. Der Text ist verfügbar in: S. Parzymies (Bearb.), *Integracja europejska w dokumentach*, PISM, Warszawa 2008, S. 417 ff.

Literaturverzeichnis

- Alford D., *The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step on the Road to Pan-European Regulation*, „Annual Review of Banking and Financial Law” 2006, vol. 25, no. 1, S. 389-435.
- Będkowski-Kozioł M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego*, „Internetowy Kwartalnik Antyregulacyjny i Monopolowy” 2014, vol. 7, no. 3, S. 36-56.
- Breuss F., *Europäische Bankenunion*, „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung“ 2013, vol. 82, no. 2, S. 127-147.
- Busuioic M., *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal. Review of European Law in Context” 2013, vol. 19, no. 1, S. 111-125.
- Chamon M., *EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, „Common Market Law Review” 2011, vol. 48, no. 4, S. 1055-1075.
- Curtin D., Egeberg M. (Hrsg.), *Towards a New Executive Order in Europe*, Routledge, London/New York 2015.
- Döhler M., Wegrich K., *Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit*, „Der Moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management” 2010, no. 1, S. 31-52.
- Dragomir L., *European Prudential Banking Regulation and Supervision. The Legal Dimension*, Routledge, London/New York 2010.
- Fedorowicz M., Michór A., *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, vol. 74, no. 11, S. 24-35.
- Galster J., *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Bd. XXXI, S. 109-120.
- Gramlich L., Manger-Nestler C. (Hrsg.), *Europäisierte Regulationsstrukturen und – netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos, Baden-Baden 2011.
- Hagen B., *Ist die EU für eine zentrale Versicherungsaufsicht bereit? Kompetenzrechtliche Untersuchung der institutionellen Dimension der Europäisierung der Versicherungsaufsicht*, Dike, Zürich/St. Gallen 2014.
- Joosen B., *European Financial Supervision*, „Working Papers on Global Financial Markets” 2009, no. 6, S. 1-23,
http://zs.thulb.uni-jena.de/servlets/MCRFileNodeServlet/jportal_derivate_00200490/06.pdf [dostęp 25.11.2016].
- Kern A., *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2015, vol. 40, no. 2, S. 154-187.
- Kern A., *Reforming European Financial Supervision: Adapting EU Institutions to Market Structures*, „ERA Forum” 2011, vol. 12, no. 2., S. 229-252.
- Kohtamäki N., *Europejska agencja nadzoru bankowego w systemie bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej*, „Stosunki międzynarodowe. International Relations” 2016, vol. 52, no. 1, S. 93-108.
- Kohtamäki N., *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen 2012.
- Kühling, J., *Die Zukunft des Europäischen Agentur(un)wesens – oder: Wer hat Angst vor Meroni?*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2008, vol. 19, no. 5, S. 129.
- Lehmann M., Manger-Nestler C., *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*, „Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft” 2011, no. 1, S. 1-24.

- Michel K., *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der European Banking Authority*, Duncker&Humblot, Berlin 2015.
- Müller-Graff P.-C., Schmahl S., Skouris V. (Hrsg.), *Europäisches Verwaltungsrecht zwischen Bewahrung und Wandel*, Nomos, Baden-Baden 2011.
- Ohler C., *Die Einheitlichkeit der europäischen Aufsichtsarchitektur und die Besonderheit der Versicherungswirtschaft*, „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft“ 2012, vol. 101, no. 4, S. 431-445.
- Papathanassiou C., Zagouras G., *Mehr Sicherheit für den Finanzsektor: der Europäische Ausschuss für Systemrisiken und die Rolle der EZB*, „Zeitschrift für Wirtschafts – und Bankrecht“ 2010, no. 34, S. 1584-1588.
- Part S., Schütz M., *Reform der nationalen und EU-Finanzmärkte: Endlich effiziente Rahmenbedingungen?*, „BankArchiv. Zeitschrift für das gesamte Bank – und Börsenwesen“ 2010, no. 1, S. 33-39.
- Parzymies S. (Bearb.), *Integracja europejska w dokumentach*, PISM, Warszawa 2008.
- Ruszkowski J., *Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej“ 2012, no. 6, S. 45-62.
- Sabel C.F., Zeitlin J. (Hrsg.), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford 2004.
- Simoncini M., *Legal Boundaries of European Supervisory Authorities in the Financial Markets: Tensions in the Development of True Regulatory Agencies*, „Yearbook of European Law“ 2015, vol. 34, no. 1, S. 319-350.
- Stie A.E., *Democratic Decision-making in the EU. Technocracy in Disguise?*, Routledge, London/New York 2013.
- Zaleska M., (Hrsg.), *Europejska Unia Bankowa*, Difin, Warszawa 2015.
- Wymeersch E., *The Reforms of the European Supervisory System. An Overview*, „European Company and Financial Law Review“ 2010, vol. 7, no. 2, S. 240-265.