



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Das Herkunftslandprinzip bei grenzüberschreitenden
Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen im Europäischen
Wirtschaftsraum. Aspekte der Dezentralität versus
Zentralisierung bei der Bankenaufsicht“**

Dissertation vorgelegt von Stanyo Dinov

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan J. Geibel

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

I.

Das Herkunftslandprinzip ist eines der wichtigsten Prinzipien des dezentralen Systems der Bank-, bzw. Finanzaufsicht in der Europäischen Union (EU) und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Nach Ansicht des Gerichtshofes kommt dem Prinzip der Herkunftslandkontrolle höchstens auf der Ebene des Sekundärrechts im Sinne einer Selbstbindung des EU-Gesetzgebers Bedeutung zu und führt primärrechtlich zu einer Verschärfung der Begründungspflichten. Das Prinzip kann nach der Rechtsprechung des EuGH durch das Beschränkungsverbot primärrechtlich aus der Waren-, Dienstleistungs- und aus der Personen-, und Niederlassungsfreiheit abgeleitet werden. Produkte, die den Bestimmungen des Herkunftsstaates entsprechen und rechtmäßig in Verkehr gebracht sind, müssen in jedem anderen Aufnahmemitgliedsstaat anerkannt und aufgenommen werden. Das Verbot von Diskriminierungen und Beschränkungen bei den Grundfreiheiten zielt auf eine Marktöffnung ab. Das Herkunftslandprinzip wurde mit dem Konzept der Mindestharmonisierung eingeführt und parallel zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung angewendet. Das Prinzip greift nur bei grenzüberschreitenden Vorgängen, so dass das Element der *Grenzüberschreitung* ein wesentlicher Bestandteil seiner Definition ist. Das Herkunftslandprinzip besagt, dass die grenzüberschreitenden Aktivitäten eines Kreditinstituts in der EU und im EWR durch die Aufsichtsbehörden seines Herkunftslandes überwacht werden. Das Herkunftsland oder den Herkunftsstaat bezeichnet nach deutschem Recht in § 1 IV KWG den Staat, in dem die Hauptniederlassung eines Instituts zugelassen ist. Mit dem Abschluss des EWR-Abkommens umfasste der Binnenmarkt die EFTA-Staaten und dadurch wurde ein großer Teil der Bestimmungen der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrs für diese Staaten in Kraft gesetzt. Auf diese Weise wurde die Anwendung des Prinzips der Herkunftslandkontrolle bei der Finanz- und Bankenaufsicht auf diese Staaten übertragen.

II.

1. Das Herkunftslandprinzip wird auch aus der Niederlassungsfreiheit abgeleitet. Soweit die Niederlassungsfreiheit nach Art. 54 AEUV auf den satzungsmäßigen Sitz oder die Hauptniederlassung bzw. -verwaltung in den Grenzen der EU abstellt, wird eine Anerkennung des Herkunftslandprinzips als Recht des Sitzstaates zugegeben. Der Schutz der identitätswahrenden Sitzverlegung bestätigt also die Geltung des Herkunftslandprinzips.
2. Das Herkunftslandprinzip wurde auf der internationalen Ebene mit dem Basel II-Übereinkommen als Hauptprinzip der Regulierung der grenzüberschreitenden Finanzaufsicht durchgesetzt. Die Vereinbarung Basel II brachte eine umfassende Regelung der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen der Banken in der Form des Drei-Säulen-Modells. Der in die zweite Säule gelegte Grundsatz der Bankenaufsicht war der der Herkunftslandkontrolle. Das Modell wurde auf der EU-Ebene in die Lamfalussy-Struktur überführt und durch die Richtlinien des europäischen Sekundärrechts in das nationale Recht umgesetzt.

3. Das Herkunftslandprinzip wurde durch das europäische Sekundärrecht als Hauptprinzip bei den grenzüberschreitenden Finanzvorgängen im EWR eingeführt. Die ZBankRL führte das Prinzip der Herkunftslandkontrolle und die Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung und des Europäischen Passes ein. Voraussetzung für den Gebrauch des Europäischen Passes war, dass ein Kreditinstitut von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaates zugelassen ist und der dortigen Aufsicht unterliegt. Zugunsten der Kontrolle des Herkunftslandes wurde nach dem Europäischen Pass auf die Kontrolle des Aufnahmestaats verzichtet. Die folgenden MiFID und MiFID II führten ein neues Schutzniveau auf der Grundlage der Herkunftslandkontrolle ein. Sie erweiterten die Liste von Wertpapierdienstleistungen und trugen zur weiteren Harmonisierung der Wertpapierfirmen-Wohlverhaltensregeln bei. Nach der BankenRL und der neuen EigenkapitalRL wird die Zulassung und Aufsicht über grenzüberschreitende Kreditinstitute und ihre Tätigkeiten durch die Herkunftslandbehörde ausgeübt. Die neue EigenkapitalRL setzte die neuen Basel III Kapital- und Liquiditätsanforderungen für die CRR-Kreditinstitute ein. In das deutsche Bankaufsichtsrecht wurde das Prinzip durch die §§ 24a und 53b KWG eingeführt. Durch die Errichtung einer Zweigniederlassung, durch den aktiven, passiven, und Korrespondenzdienstleistungsverkehr sowie durch den Austausch der Leistung in einem anderen Mitgliedstaat werden von CRR-Kreditinstituten und Wertpapierhandelsunternehmen mit Sitz in einem EWR-Staat Bankgeschäfte nach § 1 I S. 2 KWG und Finanzdienstleistungen nach § 1a I S. 2 KWG betrieben oder erbracht. Nach dem deutschen Recht wird der Begriff des Kreditinstituts weiter als der nach Art. 4 Nr. 1 BankenRL bzw. CRR IV gefasst. Der Begriff des Kreditinstituts wird als Oberbegriff aller Kredit- und Finanzdienstleistungsunternehmen verstanden. Die Folge ist, dass der Europäische Pass nur auf diejenigen CRR-Kreditinstitute nach § 1 IIId KWG angewendet wird, die zugleich unter den nach der CRR engeren Kreditinstitutsbegriff fallen. Begünstigte Unternehmen, die vom Herkunftslandprinzip erfasst sind und ihre Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen im EWR erlaubnisfrei anbieten können, sind also CRR-Kreditinstitute und Wertpapierhandelsunternehmen. Zu dieser Gruppe gehören auch Finanzdienstleistungsinstitute. Nach dem Erwerb der Zulassung in ihrem Herkunftsland werden diese Unternehmen durch den Europäischen Pass und die gegenseitige Anerkennung einen unbehinderten Zugang zu jedem Finanzmarkt des EWR haben. Voraussetzung dafür ist, dass das Unternehmen in seinem Herkunftsland zugelassen ist und der dortigen Aufsicht unterliegt. Die Anwendung des Prinzips des Herkunftslandes betrifft neben den erwähnten Unternehmen auch die von diesen Unternehmen betriebenen und erbrachten Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen. Erlaubnisfrei sind solche Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen, die in der Liste des Anhangs I der EigenkapitalRL und Anhangs I, Abschnitt A und B der MiFID II erwähnt sind.
4. In Deutschland und in den meisten europäischen Ländern ist die Finanz- bzw. Bankenaufsicht als vom Staat ausgeübte *Überwachung* oder *Kontrolle* definiert. Neben dieser national organisierten Aufsicht werden die Aufsicht zwischen den EU-/EWR-Mitgliedstaaten und die Aufsicht zwischen den Eurozone-Mitgliedstaaten unterschieden. Als die Aufsicht auf staatlicher Ebene und zwischen den Euroländer zentral durchgeführt wird, ist die Aufsicht zwischen den EU-/EWR-Mitgliedstaaten dezentral durch das Herkunftslandprinzip durchgeführt. Die Durchführung dieser dezentralen Aufsicht hängt von der Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden ab.

Meinungsverschiedenheiten werden durch die Europäische Kommission nach Art. 154 II EigenkapitalRL, im Rahmen der FSAs oder durch die SSM-Schlichtungsstelle nach Art. 25 V Verordnung 1024/2013 aufgelöst. Diese Regelung macht es eindeutig, dass das dezentrale System der Aufsicht nicht bei allen Fällen angewendet werden kann und bei Streitfragen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten die Entscheidung auf Unionsebene durch eine EU-Institution getroffen wird.

5. Das Prinzip der Herkunftslandkontrolle bedarf indes zu seiner praktischen Wirksamkeit einer extraterritorialen Wirkung hoheitlichen staatlichen Handelns. Ohne diese kann eine effektive Überwachung der grenzüberschreitenden Tätigkeit der Kreditinstitute durch die Herkunftslandbehörde nicht sichergestellt werden. Neben den Zulassungsentscheidungen besitzen die Verwaltungsakte im Bereich der laufenden Überwachung eine transnationale Wirkung, wenn sie unter das richtlinienrechtlich statuierte Prinzip der Herkunftslandkontrolle fallen. Dadurch wird aufgrund der Mindestharmonisierung das nationale Aufsichtsrecht grenzüberschreitend anwendbar. Auf diese Weise wird eine zwischenstaatliche und nicht eine supranationale Finanzaufsicht gewährleistet. Die Mitgliedstaaten verzichten dabei auf einen erheblichen Teil ihrer Nationalaufsicht über die auf ihrem Hoheitsgebiet angesiedelten ausländischen Zweigniederlassungen.
6. Bei den grenzüberschreitenden Finanzkonglomeraten wird die grenzüberschreitende Überwachung erschwert, da die Behörde des Herkunftslandes weit von der aktiven Tätigkeit der Kreditinstitute entfernt ist und die Behörde des Aufnahmestaates ebenfalls nicht in der Nähe des aktiven Verwaltungssitzes des Unternehmens liegt. Eine Anwendung des Bestimmungslandprinzips anstelle des Herkunftslandprinzips wird das Problem aber nicht lösen. Durch die Auslagerung einer Organisationseinheit mittels Gründung einer Filiale oder Tochtergesellschaft im EU-Ausland besteht aufgrund der unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einer effektiven Aufsicht zu entgehen. Diesem Risiko begegnen die nationalen Aufsichtsgesetze durch die direkte Erstreckung ihrer Aufsichtsvorschriften auf den Auslandssachverhalt oder durch eine indirekte Einwirkung auf die Muttergesellschaft. Voraussetzung für die Verwirklichung dieser grenzüberschreitenden Aufsicht des Herkunftsstaates ist, dass die beiden Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaates miteinander kooperieren. Fehlt in bestimmten Fällen die notwendige Kooperation oder der rechtzeitige Informationsaustausch, wird keine effektive Finanzaufsicht gewährleistet. Bei der Aufsicht über die Finanzkonglomerate kann die Herkunftslandbehörde Informationen über die Tätigkeiten ihrer Kreditinstitute von anderen mitgliedstaatlichen Behörden, in denen sie ihre Aktivitäten ausführen, verlangen. In diesem Sinne agiert die Herkunftslandbehörde als eine Zentralbehörde.

Das Konzept der Mindestharmonisierung und auf dem Herkunftslandprinzip basierende System der Bankenaufsicht weist bestimmte Mängel auf.

7. Das Herkunftslandprinzip ist ein Bestandteil des dezentralen Systems der Finanzaufsicht. Das System kann aber nicht als ein rein dezentrales System charakterisiert werden. Ein rein dezentrales Modell der Finanzaufsicht würde dem Binnenmarkt, dem freien Wettbewerb nach Art. 2 EUV Art. 3b AEUV und die Freizügigkeit widersprechen. Das Herkunftslandprinzip wird zentral aus dem Mitgliedstaat heraus ausgeübt, wo das Kreditinstitut seinen satzungsmäßigen Sitz bzw. seine Hauptniederlassung hat. Die

Herkunftslandbehörde sammelt die Informationen über die Tätigkeiten seiner Kreditinstitute und Zweigniederlassungen aus allen Mitgliedstaaten und analysiert sie. In dieser Hinsicht übernimmt sie dieselben Aufgaben wie eine Zentralbehörde. Im Unterschied zu einer zentralen europäischen Finanzbehörde werden hier verschiedene nationale Behörden der EWR-Mitgliedstaaten berufen, die unterschiedliche materielle, technische und Erfahrungskapazität haben und daher nur unterschiedliche Aufsichtsstandard leisten können. Dies macht die Vorteile einer zentralen europäischen Finanzbehörde noch eindeutiger, die alle notwendigen Informationen zur Verfügung haben wird. Die Architektur der europäischen Finanz- und Bankenaufsicht kann daher als ein dezentrales System mit flexiblen zentralen Zuständigkeiten bezeichnet werden. Bei diesem System der Aufsicht sind mehrere nationale Behörden mit der Bankenaufsicht betraut. Angewendet werden dabei eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Umsetzungsvorschriften, die von den verschiedenen Traditionen und Praktiken geprägt sind. Aus diesem Grund mangelt es bei bestimmten Fällen an einer Koordinierung. Die aus Gründen des öffentlichen Interesses entstandenen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind teilweise sehr unterschiedlich. Das führt zu externen Effekten in Mitgliedstaaten, wo die Zweigniederlassung tätig ist. Wenn z. B. die Finanzaufsicht in einem Mitgliedstaat durch finanzielle und personelle Ausstattung ungenügend ist, erfolgt dadurch eine entsprechende Auswirkung in andere Mitgliedstaaten, in denen das beaufsichtigte Kreditinstitut aktiv ist. Je mehr grenzüberschreitende Tätigkeiten eines Kreditinstituts erfolgen, desto höher ist dieser externe Effekt. Man kann insofern zwischen einer mildereren und einer strengeren nationalen Finanzaufsicht unterscheiden. Der Mitgliedstaat mit den strikten anlegerschützenden Rechtsvorschriften könnte für seine Bürger und für die ausländischen Anbieter des EWR die entsprechenden Garantien nicht gewährleisten. Die europäischen Kreditinstitute sind somit tätig in einem Binnenmarkt, der noch stark national geprägt ist.

8. Die Bankenaufsicht hat das vorrangige Ziel, die Stabilität des Finanzsystems und das Vertrauen der Kunden zu gewährleisten. Das auf dem Herkunftslandprinzip basierte dezentrale System der Aufsicht kann dies auf Dauer nicht garantieren. Einerseits ist das Problem vorhanden, dass ein Kreditinstitut in einer fremden Rechtsordnung aktiv ist, von der es überwacht wird, diese aber keine Aufsichtsbefugnisse gegenüber dem Institut hat, da dieses der Rechtsordnung seines Sitzstaates unterliegt. Andererseits verfügen die Behörden des Herkunftslandes gegenüber dem Institut über die entsprechenden Kontrollzuständigkeiten, sind aber oft zu weit weg von seinen Aktivitäten, um es effektiv beaufsichtigen zu können. Die Prinzipien der Mindestharmonisierung, der Herkunftslandkontrolle und der gegenseitigen Anerkennung waren geeignet für ein System von steigender, nicht aber von großer Marktintegration. Im Gegensatz zum alten Konzept wird heute eine Konsolidierung auf EU-Ebene verlangt, für die ein einheitliches Rechtssystem eingeführt werden muss. Das Herkunftslandprinzip steht daher im Gegensatz zu diesen neuen Bedürfnissen. Es hat keine allgemeine Geltung. Das Prinzip wird nicht dort angewendet, wo staatliche Hoheitsakte erforderlich sind und die Behörden des Aufnahmestaates Zwangsmittel durchsetzen müssen. Es gilt nicht in den Bereichen, die unter der Aufsicht des Aufnahmestaats bleiben. Die Aufnahmestaatsbehörde ist z. B. im Rahmen der Residualaufsicht eines ausländischen Kreditinstituts für die Liquidität

und die Einhaltung der Vorschriften, die aus Gründen des Allgemeininteresses erlassen wurden, zuständig.

9. Ein weiteres Problem des dezentralen Systems der Aufsicht ist, dass Vorschriften bestehen bleiben, die von der europäischen Harmonisierung nicht erfasst sind und nach dem Territorialitätsprinzip innerhalb der nationalen Rechtsordnungen gelten. Die Mitgliedstaaten behalten sich z. B. die Geltung der aufsichtsrechtlichen Bankvorschriften für die ausländischen Zweigniederlassungen in einem nicht unerheblichen Umfang vor. Berücksichtigt werden müssen daher unterschiedliche nationale Regelungen, was bei bestimmten Fällen zu Aufsichtslücken oder Doppelkontrollen führt. Zur Lösung dieses Problems werden MoUs abgeschlossen. Da aber ihre Empfehlungen unverbindlich sind, nicht alle problematische Fälle umfassen können sowie die Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Inhalte aufweisen und nicht alle Staaten umfassen, mangelt es an ihrer effizienten Wirkung.
10. Die Effektivität der durchgeführten Kontrolle hängt von der Zusammenarbeit der Herkunftslands- und Aufnahmestaatsbehörden ab. In den Fällen, in denen keine Pflicht für eine Kooperation besteht, wird durch die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Behörden keine effiziente Finanzaufsicht gewährleistet. Das Herkunftslandprinzip liefert keine abschließende Regelung bei Meinungsverschiedenheiten bei der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Bei den Vor-Ort-Prüfungen z. B. gewährleistet das Prinzip keine vollständige Verzahnung der Kontrolle und der Prüfungsbefugnisse des Aufnahmestaates. Nach Art. 153 IV EigenkapitalRL kann die Aufnahmestaatsbehörde in dringenden Fällen die erforderlichen Maßnahmen vornehmen. Sie hat die Europäische Kommission und die Herkunftslandbehörde danach unverzüglich darüber zu informieren. Die Maßnahmen können von der Kommission nach Art. 154 II EigenkapitalRL aufgehoben werden. Daher wird in solchen Fällen die Entscheidung zentral von einem europäischen Organ auf der EU-Ebene getroffen.
11. Probleme, verbunden mit hohen Transaktionskosten bei verschiedenen Rechtsordnungen für die grenzüberschreitend aktiven Kreditinstitute, tauchen auch bei Insolvenzfällen auf. Das Prinzip der Herkunftslandkontrolle garantiert keine Sicherheit für die Anleger, wenn die Zweigniederlassung eines Kreditinstituts aus der EWR in Insolvenz fällt und das Verfahren vor den Gerichten im Inland eröffnet wird, aber die Entschädigung der inländischen Anleger vom Herkunftsland abhängig ist.
12. Die Möglichkeit für ein Kreditinstitut, sich die einfachere nationale Rechtsordnung auszuwählen und von dort grenzüberschreitend seine Finanzdienstleistungen anzubieten, wird den Wettbewerb zwischen den nationalen Rechtsordnungen stimuliert. Andererseits kann dies zu einem negativen „Race to the bottom“ der aufsichtlich verlangten Anforderungen bei der laufenden Überwachung von Kreditinstituten führen. Die Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute sind z. B. nicht verpflichtet, sich an ein hohes Sicherungssystem im Aufnahmestaat anzuschließen. Die Sicherheit der Anleger des garantierten Mindestschutzes wird dadurch nicht gewährleistet. Folgen davon sind Wettbewerbsverzerrungen.

13. Die Herkunftslandkontrolle umfasst auch nicht Tochterunternehmen grenzüberschreitender Finanzkonglomerate, die der Aufsicht im Aufnahmestaat unterliegen. Schwierigkeiten zeigen sich bei der Aufsicht über die heterogene Gruppe eines Finanzkonglomerats aufgrund der Verzahnung der Aufsicht in verschiedenen Sektoren. Die von einem Unternehmen ausgeübten übergreifenden Tätigkeiten in verschiedenen Sektoren führen zur Kumulierung des Risikos, z. B. des Versicherungs- oder Kreditausfallrisikos, was das ganze System gefährdet. Die Entstehung von supra- und internationalen Finanzkonglomeraten verlangt in diesem Sinne eine Konsolidierung bzw. Zentralisierung der europäischen Finanzaufsicht.

Mögliche Alternative und Reformen zur Änderung des dezentralen auf dem Herkunftslandprinzip basierende System der Bankenaufsicht.

14. Die Alternative der erwähnten Nachteile des dezentralen Aufsichtssystems ist eine Vollharmonisierung im Banken- bzw. Finanzbereich und die Einführung einer Zentralbehörde. Eine Änderung des dezentralen Systems der Aufsicht wird daher mit der Übertragung von Hoheitsrechten der souveränen Staaten auf ein supranationales Organ verbunden sein. Als Ermächtigungsgrundlage für die Einführung einer Zentralbehörde kann Art. 352 AEUV genutzt werden. Ausgehend vom Stand der europäischen Integration und den Zielen der EU ist ein zentralisiertes Modell der Aufsicht auf der supranationalen und nationalen Ebene vorzugswürdig. Ein einheitliches Recht wird die grenzüberschreitenden Finanztransaktionen erleichtern und die durchgeführte Aufsicht effektiver machen. Teile des europäischen Bankrechts, wie die Regelung von Geldtransfers, grenzüberschreitende Zahlungen in Euro, Eigenkapitalanforderungen oder die genehmigungsfreie Errichtung einer Zweigniederlassung sind bereits heute vollharmonisiert. Auf diese Weise kann das europäische Bankrecht bzw. Finanzrecht auch insgesamt voll harmonisiert werden. Als eine einheitliche Struktur neben der EZB würde sie die Sicherheit und die Stabilität des Europäischen Finanzmarkts garantieren. Nach der Einführung einer WWU und dem Aufbau der EZB wird sie den nächsten logischen Schritt für die europäische Integration darstellen. Rechtzeitig könnte sie Systemrisiken identifizieren und beseitigen. Die Änderung des dezentralen Systems der Aufsicht durch ein zentralisiertes System ist ebenso mit den Vorteilen gegenüber den nationalen Aufsehern, mit mehr Effizienz und Flexibilität, besserer konsolidierter Überwachung, bessere Sachkunde und effizienterem Krisenmanagement verbunden. Die Veränderungen des Europäischen Finanzmarkts und die Vernetzung der internationalen Finanzmärkte, die Entstehung neuer Finanzprodukte und Risiken sind Faktoren, die eine Zentralisierung des Aufsichtssystems erfordern. Eine zentralisierte Aufsicht wird die Vermeidung von Krisen erleichtern. Sie wird einen effektiven Anlegerschutz leisten und zur Etablierung der EU als dynamischem und führendem Finanzort in der Welt beitragen. Aus solchen Gründen wurde, unterstützt von den Empfehlungen des De-Larosièr-Berichtes, durch den Vorschlag der Europäischen Kommission seit dem 1.1.2011 ein neues einheitliches System der Europäischen Finanzaufsicht in der EU eingeführt. Das System hat die Finanzaufsicht auf der EU-Ebene konsolidiert. Auf mitgliedstaatlicher Ebene wurde aber die dezentrale Struktur der Finanzaufsicht durch das

Herkunftslandprinzip beibehalten. Das System schafft den Eindruck einer Konsolidierung der verschiedenen auf der EU-Ebene mit der Finanzaufsicht betrauten EU-Organen. Als ein zentralisiertes System der Finanzaufsicht kann es aber nicht bezeichnet werden, da auch weiterhin keine zentralisierte Aufsichtsbehörde eingeführt wurde. Durch den Vorschlag der Kommission im Zusammenhang mit dem eingeführten ESFS und als Reaktion auf die EU-Schuldenkrise wurde seit 2013 die EZB mit der makroprudenziellen Bankenaufsicht in der Eurozone beauftragt. Betroffen von dieser Aufsicht sind nur die Banken und nicht den gesamten Finanzsektor.

15. Die europäische Finanzaufsicht wird dadurch in unterschiedliche Integrations- und Harmonisierungsniveaus gespalten. Die Bevollmächtigung der EZB mit der makroprudenziellen Bankenaufsicht hat die Vorteile der institutionellen Integration und des funktionellen Informationsaustausches innerhalb einer Behörde. Die Nachteile sind ein großer administrativer Apparat und der Konflikt zwischen geldpolitischen und bankenaufsichtlichen Aufgaben. Aus dieser Sicht kann die EZB die Aufgaben einer zentralen EU-Finanzbehörde nicht übernehmen. Es wird eine selbständige europäische Behörde benötigt. Unter ihrer Obhut wird die ganze Finanzaufsicht auf EU-Ebene konzentriert, die zentrale Vollmacht gegenüber den nationalen Behörden hat. Ein solches Modell der Aufsicht wird auch mit der nationalen zentral durchgeführten Finanzaufsicht konform sein. Eine zentrale EU-Finanzbehörde würde damit logischerweise die Aufsicht auf der EU-Ebene abschließen.
16. Das heute geltend System der Bankenaufsicht in der EU kann als ein Duales- oder Hybridsystem bezeichnet. Gleichzeitig ist es ein System mit verschiedener Integritätsintensität und Geschwindigkeiten, gespalten zwischen den SSM-, EU- und EFTA-Mitgliedstaaten mit daraus resultierenden Risiken.
Bedeutende Kreditinstitute in der **Eurozone** werden zentral durch die EZB beaufsichtigt. Andere Kreditinstitute werden auf mitgliedstaatlicher Ebene durch die Herkunftslandbehörde dezentral überwacht. Die EZB kann jederzeit solche Institute als bedeutend unter den Bedingungen nach Art. 6 IV SSM-VO betrachten und unter ihre Aufsicht übernehmen. Somit überschreitet die EZB die Prärogative der NCAs, was ein Verstoß gegen Art. 5 III EUV Subsidiaritätsprinzip aufweist.
17. Die europäische Finanzaufsicht wird dadurch in unterschiedliche Integrations- und Harmonisierungsniveaus gespalten. Die Bevollmächtigung der EZB mit der makroprudenziellen Bankenaufsicht hat die Vorteile der institutionellen Integration und des funktionellen Informationsaustausches innerhalb einer Behörde. Die Nachteile sind ein großer administrativer Apparat und der Konflikt zwischen geldpolitischen und bankenaufsichtlichen Aufgaben. Außerdem ist vorrangiges Ziel der EZB nach Art. 127 I, II und 282 II S. 2 AEUV die Geldpolitik. Aus dieser Sicht kann die EZB die Aufgaben einer zentralen EU-Finanzbehörde nicht übernehmen. Es wird eine selbständige europäische Behörde benötigt. Unter ihrer Obhut wird die ganze Finanzaufsicht auf EU-Ebene konzentriert, die zentrale Vollmacht gegenüber den nationalen Behörden hat. Ein solches Modell der Aufsicht wird auch mit der nationalen zentral durchgeführten Finanzaufsicht konform sein. Eine zentrale EU-Finanzbehörde würde damit logischerweise die Aufsicht auf der EU-Ebene abschließen.

18. Weiterhin ist die EZB der ESRB und die EBA untergeordnet.

Der ESRB und EZB haben ähnliche makro-prudentielle Aufgaben. Der ESRB hat Zugang zu allen für die Finanzmarktstabilität relevanten Informationen und makro-prudentielle Entwicklungen, im Gegensatz zum ESRB ist die EZB mit einer weiterreichenden Ermächtigung zur Informationsgewinnung nach Art. 5.1, 5.2 und 14.3 ESZB-Satzung ausgestattet. ESRB hat keine Rechtspersönlichkeit und ist durch die EZB handlungsfähig. Die EBA gibt der EZB Regulierungs- und Durchführungsstandards, kann aber nach Art. 15 EBA-Verordnung nur Leitlinien und Empfehlungen erstellen.

19. Die Entstehung von supra- und internationalen Finanzkonglomeraten verlangt auch eine Konsolidierung bzw. Zentralisierung der europäischen Finanzaufsicht.

20. Daher kann die Alternative eine Europäische Finanzbehörde sein, die die Europäische Bankenunion und der sich im fortgeschrittenen Stadium befindenden Europäischen Kapital-Market Union umfassen wird. Als rechtliche Grundlage für die Einführung einer Europäischen Finanzbehörde kann Art. 352 AEUV genutzt werden. Es ist im Moment aber zu berücksichtigen, dass die EU kein Bundesstaat ist. Die Einführung eines zentralen Modells der Aufsicht ist zwingend mit einer politischen Einigung verbunden. Ein vollständig zentrales Modell der Finanzaufsicht mit einer einheitlichen Aufsichtsbehörde hat die Vorteile der Funktionsfähigkeit, rechtspolitischen Unabhängigkeit und Unkompliziertheit. Es würde dem Zweck der vertieften wirtschaftlichen und politischen Integration der EU-Mitgliedstaaten entsprechen. Das derzeit geltende System der Finanz-, bzw. Bankenaufsicht in der EU könnte somit als eine Vorstufe zu einem zukünftigen zentralen Banken- und Finanzaufsichtsmodell mit einer Behörde und Einheitsrecht im Finanzsektor betrachtet werden. Es bleibt die Hoffnung, dass dieses Modell die notwendige Unterstützung für seine Umsetzung in der Zukunft findet.