



Modul A 12/IV

# Regulatorische Grundlagen des Finanzdienstleistungssektors

Financial Risk Management  
Martina Brück | Imke Apwisch

## Prof. Dr. Martina Brück



Professorin für Risikomanagement an der Hochschule Koblenz, Standort Remagen  
Fachbereich Mathematik und Technik

Schwerpunkte in Lehre und Forschung:

- Risikomanagement, mit Fokus auf Banken
- Bankenregulierung
- Steuerungskreis des Risikomanagements
- Risikomodellierung, Modellvalidierung
- Stresstesting und Szenarioanalysen
- Kreditrisikomodellierung
- Portfoliotheorie und Management von Marktpreisrisiken
- Bewertung von Finanzinstrumenten

## Rechtsanwältin Imke Apwisch



Imke Apwisch ist zugelassene Rechtsanwältin. Sie leitet seit vielen Jahren die Abteilung Legal Credit im Bereich Kreditrisiko-Management der ODDO BHF Aktiengesellschaft. Diese Abteilung verantwortet alle rechtlichen Themen die Kredite, Kreditsicherheiten, Kreditprodukte sowie NPL`s betreffen.

Frau Apwisch befasst sich im Schwerpunkt mit den Themen des Kredit- und Kreditsicherungsrechts sowie aufsichtsrechtlicher Implikationen, rechtlichen Anforderungen der genannten Themenbereiche und der Umsetzung der notwendigen Anpassungen.

Frau Apwisch ist Mitglied des Arbeitskreises Kredit- und Kreditsicherungsrechts beim Bundesverband deutscher Banken.

## Brück, Martina; Apwisch, Imke:

Regulatorische Grundlagen des Finanzdienstleistungssektors; Financial Risk Management; Schriften des MBA-Fernstudienprogrammes, Modul A12/IV; Koblenz 2020

© 2016 zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund  
2. Auflage 2020

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Text, Abbildung und Programme wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet. Das MBA-Fernstudienprogramm und die Autorinnen und Autoren können jedoch für eventuell verbleibende fehlerhafte Angaben und deren Folgen weder eine juristische noch irgendeine andere Haftung übernehmen.

<b>Herausgeber:</b>	MBA-Fernstudienprogramm  Prof. Dr. Thomas Mühlencoert / Prof. Dr. Uwe Hansen (Studiengangsleitung) Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Hochschule Koblenz, RheinAhrCampus Joseph-Rovan-Allee 2 • 53424 Remagen
<b>Vertrieb:</b>	zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - Koblenz
<b>Leiter:</b>	Prof. Dr. Ralf Haderlein
<b>Anschrift:</b>	zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund Konrad-Zuse-Straße 1 • 56075 Koblenz • Tel.: 0261/91538-0
<b>Titelgestaltung:</b>	zfh – Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - Koblenz

## Einleitung

Der Finanzdienstleistungssektor spielt eine wesentliche Rolle für das unternehmerische Risikomanagement. Er bietet Unternehmen umfangreiche Produkte zur aktiven Steuerung finanzieller Risiken. So können Währungskurs-, Preisänderungs- und Zinsänderungsrisiken über entsprechende Derivate abgesichert werden. Kapitalmärkte dienen ebenso der Beschaffung von Liquidität. Ein Verständnis der regulatorischen Rahmenbedingungen des Finanzdienstleistungssektors ist daher nicht nur für Fach- und Führungskräfte in Banken und Versicherungen, sondern auch für diejenigen, die in Unternehmen anderer Branchen für Aspekte der Risikosteuerung und des Risikomanagements verantwortlich sind, relevant.

Die regulatorischen Anforderungen an Banken und Versicherungen unterliegen einem rasanten Wandel. Die Erwartungen der Aufsicht an ein effizientes Risikomanagement steigen stetig, was sicherlich nicht zuletzt der volkswirtschaftlich hohen Bedeutung der Finanzbranche, der **Systemrelevanz** auch einzelner großer Institute, und den Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit, dass Staaten einspringen mussten, um Bankzusammenbrüche und damit einhergehende marktseitige Kettenreaktionen zu verhindern, geschuldet ist. Als Reaktion auf die Finanzkrise 2008/2009 und die Krise der Euro-Staaten ab 2009/2010 wurden aufsichtsseitig diverse Maßnahmen mit dem Ziel ergriffen, einen sicheren und soliden Finanzsektor innerhalb der Europäischen Union zu schaffen. Diese Maßnahmen umfassen die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks (dem **Single Rule Book**), welchem alle Mitgliedstaaten der EU unterliegen, und beinhalten strengere aufsichtsrechtliche Auflagen für Banken, einen verbesserten Anlegerschutz und Regeln für die geordnete Abwicklung von in Schwierigkeiten geratenen Banken. Das einheitliche Regelwerk bildet die Grundlage der sogenannten **Bankenunion**, welche für die Mitgliedstaaten des Euro verpflichtend ist. Parallel hierzu sind auch die aufsichtlichen Anforderungen an Versicherungen ausgeweitet und verschärft worden.

Im Rahmen dieser Kurseinheit soll ein Überblick über die Architektur der Regulierung des Finanzdienstleistungssektors und die relevanten Aspekte des Europäischen Gesetzgebungsprozesses gegeben werden. Da die Weiterentwicklung auch zukünftig mit unverändertem Tempo anhalten wird, wird großer Wert darauf gelegt, Strukturen und wesentliche Player vorzustellen, um das notwendige „Gerüst“ zu schaffen, zukünftige Entwicklungen hinsichtlich formaler, rechtlicher und inhaltlicher Relevanz einordnen und eigenständig nachvollziehen zu können.

Das aktuelle Risikomanagement von Banken und Versicherungen unterliegt – ungeachtet oder gerade aufgrund der immer wieder auftretenden Krisen und Skandale, die oft zu einer Überarbeitung und Weiterentwicklung führen – einem Detaillierungsgrad und Umfang, wie dies nur in wenigen anderen Branchen der Fall ist. Viele Konzepte des Risikomanagements innerhalb der Finanzdienstleistungsbranche sind auch auf andere Branchen anwendbar. Vor diesem Hintergrund werden ausgewählte Aspekte und Konzepte detailliert dargestellt und anhand von Beispielen erörtert.

Zunächst wird der europäische Gesetzgebungsprozess im Hinblick auf die Banken- und Versicherungsregulierung dargestellt. Auch auf die **Einlagensicherung** in Deutschland im Kontext europäischer Vorgaben gehen wir kurz ein.

Das **Drei-Säulen-Prinzip** der Banken- und Versicherungsregulierung („**Basel II / Basel III**“ bzw. „**Solvency II**“), welches auf Mindesteigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, einer adäquaten internen Risikosteuerung seitens der Institute sowie einer öffentlichen Berichterstattung basiert, soll anhand von Praxisbeispielen nahegebracht werden.

Weiterhin werden prozessuale und aufbauorganisatorische Anforderungen an Banken und Versicherungen dargestellt. Hierbei wird insbesondere auf die Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Banken (**MaRisk**), die Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen (**MaGo**) und den **ORSA**-Prozess bei Versicherungen (Own Risk and Solvency Assessment) eingegangen und es werden ausgewählte Organisationseinheiten (u. a. Risiko Controlling, Marktfolge, Aktuariat, versicherungstechnische Funktion) und ihre Verantwortlichkeiten vorgestellt.

Schließlich werden die Regularien zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Kapitalmärkte kurz vorgestellt. Eine ausführlichere Darstellung ist Bestandteil des Lehrbriefes *Management von Financial Risks und ausgewählten Non-Financial Risks* (siehe (Brück & Apwisch, 2016)). Die Informationen zur aktuellen Banken- und Versicherungsregulierung im Internet sind umfangreich. Aufsichtsbehörden und Gesetzgebungsinstanzen (bspw. BaFin, Bundesbank, EZB, EBA, EU-Kommission, BCBS) pflegen Websites mit aktuellen Informationen ebenso wie die großen Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaften. Aufgrund der rasanten Änderungen in diesem Bereich existieren Standardwerke und Lehrbücher hingegen oft noch nicht, sodass auf oben genannte Quellen zurückgegriffen werden muss. Ausführlichere Quellenangaben finden sich im Text sowie am Ende dieses Lehrbriefes.

## Lernziele

Nach dem Studium dieser Kurseinheit sollten Sie

- die Architektur der Banken- und Versicherungsregulierung in Europa darlegen können; wesentliche rechtliche Grundlagen, insbesondere den Gesetzgebungsprozess sowie die relevanten Protagonisten der Regulierung erläutern und gegenüberstellen können,
- neue aufsichtliche Entwicklungen im Banken- und Versicherungsbereich eigenständig nachvollziehen, in den Gesamtkontext einordnen und hinsichtlich Auswirkungen und Bedeutung beurteilen können,
- die gesetzlichen Grundlagen und die Struktur der **Einlagensicherung**, der Anlegerentschädigung und der Sicherungssysteme für Lebens- und Krankenversicherungen darlegen können, die wesentlichen deutschen Sicherungseinrichtungen kennen und ihre Rolle beschreiben können,
- die wesentlichen Inhalte der **Bank Recovery and Resolution Directive** verstehen; ihre Bedeutung im Gesamtkontext der Sicherstellung der Stabilität der Finanzmärkte herausarbeiten und die Motivation der Aufsicht darlegen können; das Konzept der **Sanierungs- und Abwicklungspläne** hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf Unternehmen beliebiger Branchen beurteilen können,
- die Beschaffenheit und Bedeutung der Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditätsrisiken und operationelle Risiken sowie weiterer bank- und versicherungsrelevanter Risikoarten erläutern, in konkreten Situationen identifizieren und voneinander abgrenzen können,
- wesentliche Steuerungsinstrumente für obige Risikoarten erläutern, anwenden und beurteilen können,
- die generelle Struktur von **Basel II / III**, insbesondere den **Drei-Säulen-Ansatz** und die wesentlichen Inhalte kennen, in den Gesamtkontext des Risikomanagements einordnen und auf entsprechende Fragestellungen anwenden können,
- die verschiedenen aufsichtlichen Säule-1-Kapitalbegriffe einerseits für Banken und andererseits für Versicherungen erläutern und voneinander abgrenzen können; die Zielsetzung der Aufsicht bei der Definition der unterschiedlichen Kapitalbegriffe darlegen und – wo anwendbar – auch auf andere Branchen übertragen können; sowie den Zweck der unterschiedlichen Kapitalpuffer für Banken einordnen können,
- die Unterschiede zwischen einer **Überschuldung** und einer **Zahlungsunfähigkeit** erläutern und in konkreten Situation beurteilen und voneinander abgrenzen können,
- den **Kreditrisikostandardansatz** inklusive der Berücksichtigungsfähigkeit von Sicherheiten, der Besonderheiten von **Gegenparteiausfallrisiken** aus Derivaten und dem Wrong Way Risk darlegen können; ihre Bedeutung beurteilen können,

- die Beschaffenheit von (barwertigen) Zinsänderungsrisiken erläutern können sowie in Form der effektiven **Duration** quantifizieren und zur Approximation von Barwerten verwenden können,
- die mit Basel III neu eingeführten Liquiditätsanforderungen erläutern, beurteilen und anwenden können sowie auf vergleichbare Fragestellungen übertragen können,
- die wesentlichen Konzepte der **Mindestanforderungen an das Risikomanagement (BA)** auf relevante Fragestellungen anwenden können,
- wesentliche Anforderungen an Handels- und Kreditprozesse kennen und die Notwendigkeit von Kontrollstrukturen und Funktionstrennung anhand konkreter Beispiele erläutern und auf spezielle Fragestellungen anwenden können,
- die Konzepte der Risikoinventur und der **Risikotragfähigkeit** in ihren beiden Sichtweisen (der ökonomischen und der normativen) erläutern, anwenden und auf vergleichbare Situationen übertragen können,
- das Konzept des **Stresstestings** und die Abgrenzung zwischen historischen, hypothetischen, hybriden und inversen Stresstests anwenden und hinsichtlich ihrer jeweiligen Aussagekraft beurteilen und abgrenzen können,
- eine **Liquiditätsablaufbilanz** aufstellen und darauf basierend die **Survival Period** quantifizieren können, die Aussagekraft einer solchen – auch vor dem Hintergrund der wesentlichen eingehenden Annahmen – beurteilen und einordnen können,
- das **Konzept der drei Verteidigungslinien** erläutern und auf – auch branchenübergreifende – Fragestellungen anwenden und übertragen können sowie ausgewählte Funktionen einordnen und ihre Bedeutung darlegen können,
- mit den wesentlichen Inhalten und der rechtlichen Verankerung von Solvency II vertraut sein und wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen **Solvency II** und Basel II/III erläutern können,
- die Begrifflichkeiten der versicherungstechnischen Risiken, der Solvabilitätsbilanz, von SCR und MCR und ihre grundsätzliche Quantifizierung darlegen können,
- die Vorgehensweise bei der Berechnung des SCR, insbesondere die relevanten zu berücksichtigenden Risiken (ohne genaue Berechnungsweisen auf Risikomodul-Ebene) und die Aggregationsformel kennen und Letztere anwenden können,
- den Own-Risk-and-Solvency-Assessment-(**ORSA**)-Prozess darlegen und mit den entsprechenden bankaufsichtlichen Anforderungen vergleichen können,
- die vier zu implementierenden Schlüsselfunktionen bei Versicherungen einordnen, in konkreten Situation identifizieren, hinsichtlich ihrer Bedeutung beurteilen und vergleichen können; sowie dort, wo anwendbar, mit den bankaufsichtlichen Anforderungen vergleichen können,

- die Verantwortlichkeiten der Aufsicht zur Sicherstellung der Integrität der Finanzmärkte grundsätzlich einordnen können. Eine detaillierte Behandlung dieses Themengebietes ist Inhalt des Lehrbriefes „Management von Financial Risks und ausgewählten Non-Financial Risks“ (siehe (Brück & Apwisch, 2016)).

# 1 Die Aufsicht des Finanzsektors

Die Beaufsichtigung des Finanzsektors der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist stark durch **Vorgaben des europäischen Gesetzgebers** geprägt. Den Auftrag der Beaufsichtigung der Marktteilnehmer teilen sich europäische und nationale Aufsichten. Im folgenden Kapitel schauen wir uns die gesetzlichen Grundlagen, deren Entstehung sowie die Rollenaufteilung der Protagonisten der Beaufsichtigung des Finanzmarktes an.

Die Finanzaufsicht ist dafür verantwortlich, das Finanzsystem und somit alle relevanten Teilnehmer des Finanzmarktes<sup>1</sup> zu überwachen und zu kontrollieren, um faire, effiziente und stabile Märkte zu gewährleisten. Die Aufgaben sind in zwei Kategorien, die **Solvenzaufsicht (Institutsaufsicht)** und die **Marktaufsicht**, zu unterteilen. Im Rahmen der **Solvenzaufsicht** ist die Zahlungsfähigkeit von Kreditinstituten, Versicherern und Finanzdienstleistern sicherzustellen. Hierfür sind durch die Aufsichten geltende Gesetze durchzusetzen sowie Marktteilnehmer zu kontrollieren. Im Rahmen der **Marktaufsicht** setzen sie zudem Verhaltensstandards durch, die das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte wahren. Marktmanipulationen sollen vermieden werden und der Schutz der Kunden ist zu beaufsichtigen. Das **Finanzaufsichtsrecht** gibt die Rahmenbedingungen für die Aufnahme, das Betreiben und die Überwachung von Finanzgeschäften vor. Im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz im Bereich der Finanzdienstleistung handelt die Aufsicht entsprechend dem gesetzlichen Auftrag im öffentlichen Interesse. Sie ist nicht dafür zuständig, die Interessen der einzelnen Kunden zu wahren und zu vertreten. Vielmehr schützt sie die Verbraucher in ihrer Gesamtheit. Sie verfolgt also den **kollektiven Verbraucherschutz** (siehe (BaFin, Die BaFin stellt sich vor, 2019)). Verbraucher sollen grundsätzlich eigenverantwortlich und informiert Entscheidungen treffen können. Grundlage hierfür ist insbesondere ein transparentes und verständliches Angebot von Finanz- und Versicherungsprodukten und von Finanzdienstleistungen. Zur Durchsetzung solcher stehen der BaFin Aufsichtsinstrumente zur Prävention und Beseitigung von Missständen zur Verfügung. Hierbei geht es auch darum, dass Institute verbraucherschützende Normen – wie zum Beispiel im Rahmen des Verbraucherkreditrechts – einzuhalten haben, was die Finanzaufsicht kontrolliert. Der kollektive Verbraucherschutz ist Gegenstand sowohl der Solvenz- als auch der Marktaufsicht.

Solvenz- vs. Marktaufsicht

Kollektiver Verbraucherschutz

Das **Bundesamt für Finanzaufsicht (die BaFin)** ist die national zuständige Finanzaufsicht in Deutschland und ein Teil der europäischen Bankenaufsicht. Basis für die Tätigkeit der BaFin ist das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (kurz FinDAG). Neben der BaFin agiert in Deutschland die **Deutsche Bundesbank**. Diese beiden Institute teilen sich die Bankenaufsicht auf nationaler Ebene. Ihre Zusammenarbeit regelt § 7 des KWG. In Deutschland werden ca. 1.630 Institute

BaFin und Bundesbank

---

<sup>1</sup> Dies sind Banken, Finanz- und Zahlungsdienstleister, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Pensionsfonds und Versicherungsunternehmen.

durch die nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt (siehe (BaFin, Aufgaben & Geschichte der BaFin, 2020)).

Zum Schwerpunkt der Tätigkeit der **Bundesbank** gehört die Sachverhaltsermittlung und Datenauswertung. So erfüllen die Institute ihre **Reporting- und Meldepflichten** im Wesentlichen gegenüber der Bundesbank. Diese wertet die Unterlagen und die durch die Wirtschaftsprüfer erstellten Prüfberichte der Jahresabschlussberichte der Institute aus und bewertet deren Prüfungsfeststellungen. Zu den Aufgaben der **BaFin** gehört die Begleitung von **Erlaubnisverfahren**<sup>2</sup> sowie die Ausübung der **Anordnungsbefugnis** gegenüber einzelnen Instituten zur Verhinderung und Unterbindung von Verstößen und Missständen auch hinsichtlich des Verbraucher- und Anlegerschutzes.

Versicherungs-  
aufsicht

Das Aufgabengebiet der BaFin umfasst zudem die **Beaufsichtigung** der privaten und öffentlich-rechtlichen **Versicherer** sowie der Pensionsfonds und Rückversicherer (siehe (BaFin, Versicherer & Pensionsfonds, 2016)). Die BaFin beaufsichtigt die in Deutschland tätigen Versicherer, die wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind. Die Landesaufsichtsbehörden beaufsichtigen die regionalen Versicherer und kleinere Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit<sup>3</sup>. Zu den Zielen der **Versicherungsaufsicht** gehört es, die Stabilität der Versicherungsunternehmen zu gewährleisten und Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen, die die Belange der Versicherten und Begünstigten von Versicherungsleistungen gefährden. Zu diesem Zwecke ist die Einhaltung der durch das **VAG** (Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen) und weiterer Normen aufgestellten Anforderungen an die Versicherungen zu beaufsichtigen.

Versicherungs-  
aufsichtsgesetz  
(VAG)

Zur Erfüllung des Auftrages der Aufsicht sind internationale und nationale Regelwerke relevant. Die Regelwerke stehen über- und nebeneinander, bauen aufeinander auf und begrenzen ihren Wirkungskreis. Der Großteil auch der nationalen Vorgaben findet seinen Ursprung im europäischen Recht. Daher werden wir uns zunächst mit den europäischen Institutionen bekannt machen, die im europäischen Gesetzgebungsverfahren und an der Beaufsichtigung der Einhaltung der entsprechenden Rechtsnormen beteiligt sind.

<sup>2</sup> Nahezu jede gewerbliche Tätigkeit im Finanzsektor ist erlaubnispflichtig. Je nach Geschäftstätigkeit kann sich die Pflicht zur Beantragung einer solchen BaFin-Lizenz aus dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) oder dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) sowie dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) ergeben.

<sup>3</sup> Es stehen 532 Versicherer und 30 Pensionsfonds unter Aufsicht der BaFin (Stand: August 2017). Unter Landesaufsicht stehen knapp 700 meist regional tätige kleinere Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit. Siehe (BaFin, Versicherer & Pensionsfonds, 2016).

## 1.1 Organe der Europäischen Union

**Europäischer Rat:** Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten bilden den Europäischen Rat. Der Europäische Rat legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der EU fest. Er gehört nicht zu den Gesetzgebungsorganen der EU und erörtert oder verabschiedet daher keine EU-Rechtsvorschriften. Er bestimmt vielmehr die **politische Agenda der EU**. Er nimmt eine besondere Rolle ein: Er dient als übergeordnete Institution dazu, allgemeine politische Zielvorstellungen festzulegen und die entscheidenden Kompromisse zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu finden (Arbeit und Funktionsweise Art. 15 EU-Vertrag und Art. 235 f. AEUV-Vertrag).

### **Europäisches Parlament (EP)** → Legislative

Direkt **gewähltes EU-Organ** mit Zuständigkeit für Gesetzgebung, Aufsicht und Haushalt. Das Europäische Parlament ist ein **Gesetzgebungsorgan** der EU. Es wird alle fünf Jahre direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt. Das Parlament wiederum wählt seinen Präsidenten, der das Parlament leitet<sup>4</sup>. Zu den wesentlichen Befugnissen und Aufgaben des Europäischen Parlaments gehört die Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften in Zusammenarbeit mit dem Rat der EU auf der Grundlage von Vorschlägen der Europäischen Kommission. Das EP ist nicht befugt, eigene Gesetzesvorschläge einzubringen, vielmehr obliegt das alleinige Vorschlagsrecht der EU-Kommission.

### **Rat der EU (Rat, Rat der Minister, Ministerrat)** → Legislative

Mitglieder sind **Minister aus jedem EU-Land**, je nach behandeltem Politikbereich. Zu den Aufgaben des Rates gehört die Abstimmung und Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften gemeinsam mit dem Europäischen Parlament auf Grundlage von Vorschlägen der Europäischen Kommission. Er ist ein **Gesetzgebungsorgan** der EU. Der Rat der EU hält sich in der Regel an die Vorgaben (die politischen Zielvorstellungen) des Europäischen Rates.

### **Europäische Kommission (Kommission)** → Exekutive (und Legislative<sup>5</sup>)

Die EU-Kommission entspricht in etwa der Regierung der Nationalstaaten. Die Mitglieder der Kommission (EU-Kommissare) werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten nominiert und vom Europäischen Parlament bestätigt. Aus jedem Mitgliedsland stammt ein Kommissionsmitglied. Sie sollen in ihren Entscheidungen unabhängig von ihren Nationalstaaten und allein der EU verpflichtet sein. Geleitet wird die Kommission von dem Präsidenten / der Präsidentin

---

<sup>4</sup> Derzeit David Sassoli, Stand 10.02.2020.

<sup>5</sup> Strittig.

der Europäischen Kommission<sup>6</sup>. Die Kommission besitzt das alleinige Recht, Gesetzesvorschläge dem Parlament und dem Rat vorzulegen (**Initiativrecht**). Als Organ der Exekutive gehören zu ihrer Aufgabe die Ausführung und Durchsetzung der beschlossenen Gesetze. Im Rahmen der Rechtsetzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist die Kommission „quasi“ legislativ tätig<sup>7</sup>.

### Europäische Zentralbank (EZB)<sup>8</sup>

**EZB als Währungsbehörde**

Die Europäische Zentralbank ist die **Währungsbehörde** der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Sie soll funktionell, finanziell und personell unabhängig von den Nationalstaaten sein. Regierungen der Mitgliedstaaten und die Organe der EU dürfen ihr keine Weisungen erteilen. Die EZB hat die klassische Funktion, die die Zentralbanken der Nationalstaaten vor Einführung des Euro wahrgenommen haben: die Regulierung der Geldmenge, die Gewährung der Preisstabilität, um so die Kaufkraft der gemeinsamen Währung zu erhalten. Die EZB ist ein offizielles Organ der Europäischen Union (Art. 13 EU-Vertrag). Ihre Bestimmung findet sich in Art. 282 ff. AEUV.

**Eurosystem vs. ESZB**

Gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken der Euro-Staaten (den NZBen der Eurostaaten) bildet die EZB das **Eurosystem**. Zu den Aufgaben des Eurosystems gehört es u. a., die Geldpolitik des Euro-Währungsgebietes festzulegen und auszuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes zu halten und zu verwalten sowie das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Zu unterscheiden ist das Eurosystem vom **Europäischen System der Zentralbanken (ESZB)**. Hier sind die EZB und die nationalen Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten (NZBen der EU-Staaten) vereint. Deren NZBen sind in eingeschränktem Umfang berechtigt und verpflichtet, an der Erfüllung der Aufgabe des Eurosystems mitzuwirken. Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die **Preisstabilität in den gesamten EU-Staaten** zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft.

**EZB als einheitliche Bankaufsicht in der Eurozone**

Seit 2014 kommt für die EZB als Aufgabe die Zuständigkeit für die **einheitliche Bankaufsicht** und die Wahrung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus in der Eurozone hinzu.

Die Aufgaben des Bereiches der Geldpolitik sind von der bankenaufsichtlichen Aufgabe der EZB zu trennen. Diese Aufgabenbereiche dürfen sich weder beeinträchtigen noch bestimmen, siehe Artikel 25 **SSM-VO** (siehe (Verordnung (EU) Nr. 1024/2013, 2013)).

<sup>6</sup> Derzeit Ursula von der Leyen, Stand 10.02.2020.

<sup>7</sup> Siehe hierzu die Ausführungen im Weiteren.

<sup>8</sup> Siehe (EU, offizielle Website, Institutionen und Einrichtungen der EU, 2020).

Im Rahmen dieses Lehrbriefes konzentrieren wir uns hinsichtlich der EZB auf ihren Aufgabenbereich als **Aufsichtsorgan**.

## 1.2 Behörden des Europäischen Finanzaufsichtssystems

Das Europäische System der Finanzaufsichtsbehörden (**ESFS**, European System of Financial Supervisors). Es ist ein europäisches Finanzaufsichtssystem der 27 EU-Mitgliedstaaten und besteht aus drei europäischen Aufsichtsbehörden: **EBA** (European Banking Authority), **ESMA** (European Securities and Markets Authority), **EIOPA** (European Insurance and Occupational Pensions Authority), dem **ESRB** (European Systemic Risk Board) sowie den zuständigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten. Das Europäische Finanzaufsichtssystem ist für die makroprudenzielle und die mikroprudenzielle Aufsicht zuständig. Hierbei besteht die makroprudenzielle Aufsicht in der Überwachung des Finanzsystems als Ganzem, wozu die Herausgabe von Warnungen und Empfehlungen, wenn Systemrisiken als erheblich betrachtet werden, gehören. Die mikroprudenzielle Aufsicht hingegen besteht primär in der Überwachung der Einhaltung quantitativer und qualitativer Vorschriften auf Einzelinstitutsebene (Rapp, mikroprudentielle Aufsicht). Zu den Hauptzielen von EBA, EIOPA und ESMA gehören die Harmonisierung der Finanzaufsicht in der EU und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes.

**EBA, EIOPA,  
ESMA**

**EBA** (European Banking Authority – Europäische Bankenaufsichtsbehörde) Ihr Zuständigkeitsbereich umfasst Kreditinstitute, Finanzkonglomerate, Investmentfirmen und Zahlungsinstitute. Zur Spezifizierung der vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedeten Vorschriften für den EU-Bankensektor arbeitet die EBA technische Regulierungsstandards aus. Sie ist zudem zur Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen zur Anwendung des Unionsrechts befugt. Ihre wesentliche Aufgabe ist es, die **einheitliche Anwendung des europäischen (Aufsichts)-Rechts** zu gewährleisten. Die EBA initiiert und koordiniert in Zusammenarbeit mit den nationalen Bankenaufsichtsbehörden **Stress-tests**, um die Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten gegenüber finanziellen Schocks bewerten zu können. Dabei soll insbesondere sichergestellt werden, dass auf nationaler Ebene eine einheitliche Methode für diese Tests zugrunde gelegt wird.

**ESMA** (European Securities and Markets Authority – Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) Zu den Aufgaben der ESMA gehört es, die **Stabilität der europäischen Finanzmärkte** zu sichern. Sie erarbeitet technische Regulierungsstandards auf der Grundlage der Finanzrechtsvorschriften der EU. Sie ist zudem zur Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen zur Anwendung

des Unionsrechts befugt. Die ESMA fördert Transparenz, Einfachheit und Fairness auf den Märkten. Zu ihren Aufgaben gehören die Überwachung der Finanztätigkeiten sowie die Analyse von Verbrauchertrends. Unter strikten Bedingungen kann sie Finanztätigkeiten vorübergehend verbieten oder beschränken, die eine Bedrohung für die Stabilität der Märkte darstellen. Darüber hinaus obliegt ihr die direkte Beaufsichtigung der Ratingagenturen sowie der Transaktionsregister, die eine zentralisierte elektronische Erfassung von Transaktionsdaten bei Derivategeschäften gewährleisten sollen.<sup>9</sup>

**EIOPA** (European Insurance and Occupational Pensions Authority - Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung). Die EIOPA soll die **Stabilität von Versicherungsmärkten und den Schutz von Versicherungsnehmern** gewährleisten. Sie erstellt technische Regulierungsstandards. Sie ist zudem zur Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen zur Anwendung des Unionsrechts befugt. Diese richten sich an Versicherungsunternehmen, Finanzkonglomerate (große Finanzunternehmen, die in mehreren Finanzsektoren tätig sind), Unternehmen der betrieblichen Altersversorgung und Versicherungsvermittler (Unternehmen, die Altersversorgung und Versicherungspolicen verkaufen).

### 1.3 Primär- und Sekundärrecht der Europäischen Union

Primärrecht  
der EU

Der Vertrag über die Europäische Union (**EUV/EU-Vertrag** - Vertrag von Lissabon 01.12.2009, siehe (EUV, 2009)) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV/AEU-Vertrag**, siehe (AEUV, 2012)) bilden gemeinsam das ranghöchste Recht, das **Primärrecht** der EU. Der EU-Vertrag beinhaltet grundsätzliche Bestimmungen. Der AEUV-Vertrag hat eine ergänzende Funktion und konkretisiert den EU-Vertrag. Gemeinhin werden diese beiden Verträge als „die Verträge“ bezeichnet. Der AEUV-Vertrag regelt die Arbeits-/ Funktionsweise der Organe der EU und bestimmt die Bereiche, in denen die EU mit welchen Kompetenzen tätig werden darf. Die EU-Staaten sind die Herren der Verträge. Das Primärrecht kann **nur einstimmig geändert** werden. So kann kein Mitgliedstaat der EU überstimmt werden.

Art. 223 bis Art. 309 enthalten Bestimmungen über die Organe der EU und regeln das Rechtsetzungsverfahren innerhalb der Europäischen Union.

Level 1  
Level 2

Art. 288 ff. AEUV definieren die **Rechtsakte der EU**. Hervorzuheben sind **Richtlinien (RiLi)** und **Verordnungen (VO)**, die Gesetze der EU darstellen. Sie werden auch als **Sekundärrecht, Basisrechtsakte** oder **Level-1-Maßnah-**

<sup>9</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen zu Gegenparteiausfallrisiken dieses Lehrbriefes.

**men** bezeichnet. Hinzu kommen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte (**Level-2-Maßnahmen**<sup>10</sup>), Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen.

**Richtlinien (RiLi)** sind **Rahmengesetze** der EU. Sie müssen durch die Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft innerhalb einer gesetzten Frist **in nationales Recht umgesetzt werden**. Sie sind hinsichtlich der Fristen und Ziele verbindlich. Die aufgrund einer RiLi erlassenen nationalen Gesetze müssen durch Gerichte der Mitgliedstaaten unter Beachtung des Wortlautes und des Zwecks der RiLi europarechtskonform ausgelegt werden. Die detaillierte Umsetzung der Ziele der RiLi ist jedoch den Mitgliedstaaten vorbehalten. Als Beispiel für eine Richtlinie sei die **Capital Requirement Directive IV (CRD IV)** genannt, die wir im Rahmen von Basel III genauer betrachten werden.

**Richtlinien**

**Verordnungen (VO)** sind EU-Gesetze, die **unmittelbar** ab dem Tag ihrer Inkraftsetzung in den Mitgliedstaaten **gelten**, ohne dass es innerhalb der einzelnen Nationalstaaten einer weiteren Regelung (Umsetzung durch die nationalen Parlamente in innerstaatliche Gesetze) bedarf. Sie sind **verbindlich** und gleichen den Gesetzen der Nationalstaaten. In der Anwendung stehen sie jedoch vorrangig zu ihnen. Die Umsetzung in nationales Recht mit der Möglichkeit der Ausübung nationaler Wahlrechte und dem Ausnutzen von eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten entfällt – soweit in der Verordnung nicht ausdrücklich zu bestimmten Sachverhalten etwas anderes geregelt ist. Dies sollte jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen vorkommen. Als Beispiel für eine Verordnung sei die **Capital Requirement Regulation (CRR)** genannt, die zusammen mit der CRD IV die Level-1-Gesetzesgrundlage von Basel III darstellt und die wir im Lehrbrief an späterer Stelle genauer betrachten werden.

**Verordnungen**

**Delegierte Rechtsakte** nach Art. 290 AEUV sind **Rechtsakte von allgemeiner Tragweite zur Ergänzung oder Änderung** bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines **Basisrechtsaktes**. Durch einen Gesetzgebungsakt kann der Kommission von EP und Rat die Befugnis übertragen werden, solche Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Fassung zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Derart wird der Kommission also die Ausübung legislativer Gewalt übertragen. Dabei werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Zur Wahrung der Transparenz sind diese Rechtsakte explizit zu bezeichnen. Der Gesetzgeber (EP und Rat) kann die Wahrnehmung der Befugnis durch ein Widerrufs- und/oder Einspruchsrecht kontrollieren.

**Delegierte Rechtsakte**

**Durchführungsrechtsakte** (Art. 291 AEUV): Die Durchführung von Rechtsakten obliegt gemäß Art. 291 AEUV grundsätzlich den Mitgliedstaaten. Bedarf

**Durchführungsrechtsakte**

---

<sup>10</sup> Einen Überblick über alle aktuellen Level-2-Maßnahmen erhalten Sie hier: (EU, offizielle Website, Regulatory process in financial services, 2020).

es **einheitlicher Bedingungen für die Durchführung**, werden durch Basisrechtsakte der Kommission oder in Sonderfällen auch dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen. Zur Wahrung der Transparenz sind diese Rechtsakte ausdrücklich zu bezeichnen. Europäisches Parlament und Rat legen durch Verordnung explizit Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Durchführung durch die Kommission kontrollieren.

Exemplarisch genannt seien hier die vielen, die CRR und CRD IV (siehe oben) begleitenden Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte, die beispielsweise Vorgaben zu Meldevorschriften von Banken, Meldefrequenzen, Abgabefristen, Definitionen und Meldebögen enthalten.

## 1.4 Europäisches Rechtsetzungsverfahren allgemein<sup>11</sup>

EP, Rat und Kommission sind am Gesetzgebungsverfahren des Sekundärrechtes beteiligt. In dieser Rolle als Rechtsetzungsorgan sind sie durch die Vorgaben des Primärrechtes beschränkt. Jedes Gesetz bedarf einer nachweisbaren Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen.

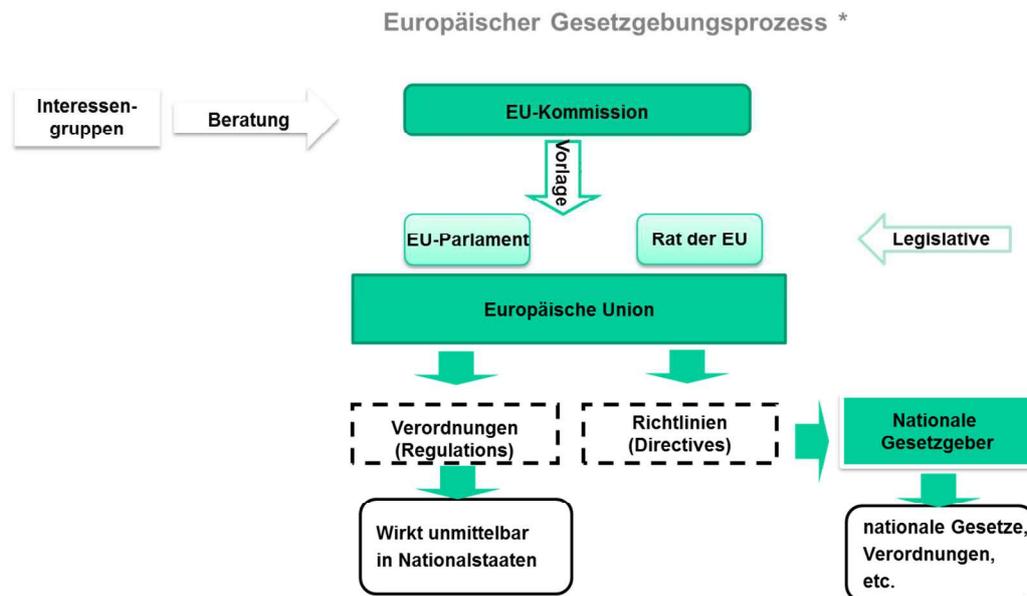
Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren regelt Artikel 294 AEUV. Im Mitentscheidungsverfahren verabschieden **EP** und der **Rat** die Gesetzesvorhaben **gleichberechtigt**<sup>12</sup>. Das exklusive Recht, diesen Organen Gesetzesentwürfe vorzulegen, hat die Kommission<sup>13</sup>. Zuvor beteiligt die Kommission in der Regel Expertenvertreter, Interessengruppen und Weitere im Rahmen von Konsultationen. Die gesetzgebenden Institutionen Parlament und Rat überprüfen die Gesetzesvorschläge. Sie können diese beschließen, abändern oder verwerfen.

---

<sup>11</sup> Siehe (Europäisches Parlament, 2020).

<sup>12</sup> Zum gesondert geregelten Verfahren im Haushaltsrecht siehe Art. 314 AEUV.

<sup>13</sup> Das Parlament kann die Kommission zur Initiative auffordern. Seit dem Vertrag von Lissabon besteht zudem das Initiativrecht der Bürger.



\* vereinfacht dargestellt

Abbildung 1.1: Europäischer Gesetzgebungsprozess

Das Gesetzgebungsverfahren kann **bis zu drei Lesungen** umfassen. Zunächst stimmt das Parlament über die Gesetzesvorlage ab. Nimmt dieses die Vorlage an, stimmt anschließend der Rat über die Annahme ab. Sowohl Parlament als auch Rat können Änderungen an der Vorlage vornehmen. Ändert der Rat, kommt es zu einer zweiten Lesung im Parlament. Stimmt dieses zu, ist der Gesetzesvorschlag angenommen. Hat das Parlament wiederum Änderungsvorschläge, muss der Rat erneut abstimmen. Nimmt dieser die Änderungen nicht an, geht das Gesetzesvorhaben in den Vermittlungsausschuss – auch **Trilog** genannt. Der Vermittlungsausschuss ist durch Mitglieder des Rates und des Parlamentes besetzt. Daneben nimmt die Kommission beobachtend teil. Anschließend erfolgen erneute Abstimmungen im Parlament und Rat. Erfolgt nicht durch beide Organe eine Zustimmung, ist das Gesetzesvorhaben gescheitert.

Trilog

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren kann jedoch erheblich abgekürzt werden, indem die Kompromissfindung im Zuge der ersten oder vor der zweiten Lesung eines Gesetzesvorschlags mittels informeller **Trilog-Verhandlungen** vor der jeweiligen Lesung vorbereitet wird.

Während das formelle Trilog-Verfahren in den Verträgen geregelt ist, dient das informelle Verfahren dazu, die Einberufung des mit einem höheren Zeitaufwand verbundenen formellen Verfahrens zwischen Rat und Europäischem Parlament zu umgehen und eine Einigung während der ersten oder vorbereitend auf die zweite Lesung zu ermöglichen.

**Omnibusverfahren**

Eine wichtige und pragmatische Technik, um eine Mehrzahl von Richtlinien und Verordnungen in einem Zuge zu ändern, ist das sogenannte **Omnibusverfahren**. Im Rahmen eines solchen Verfahrens werden durch einen Gesetzgebungsakt gleich eine Mehrzahl von Richtlinien angepasst. Derartige Gesetzesmaßnahmen werden gemeinhin als „Omnibusrichtlinien“ bezeichnet.

**Rechtsakte der Verwaltung (Exekutive) ohne Gesetzescharakter****Komitologie-  
Verfahren**

Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden in Form von **delegierten Rechtsakten** oder **Durchführungsrechtsakten** erlassen. In ihrem Titel tragen sie den Zusatz „delegiert“ oder „Durchführungs“verordnung. Bis zum Vertrag von Lissabon konnte die Kommission ihre Befugnisse zum Erlass von Durchführungsverordnungen nur in enger Zusammenarbeit mit den Nationalstaaten ausüben. Die Kommission wurde dabei von Ausschüssen mit Beamten aus allen Mitgliedstaaten unterstützt. Ausschüsse heißen im Französischen „Comités“, daher nannte sich dieses Verfahren unter der Mitwirkung der Ausschüsse **Komitologie-Verfahren** (siehe (Scharf, 2010)). Es wurde vielfach als zu kompliziert, intransparent und demokratisch defizitär erachtet. Daher wurden 2006 bereits Kontrollrechte des EP eingeführt, und seit dem Wirksamwerden der Lissaboner Reformen gelten für die Ausübung der abgeleiteten Rechtsetzungsbefugnis durch die Kommission neue Verfahren.

**Delegation:** Zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften kann der Kommission die Befugnis durch einen Gesetzesakt übertragen (delegiert) werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, aber mit allgemeiner Geltung zu erlassen (Art. 290 AEUV). Die Kontrolle der Kommission kann durch zwei Beschränkungen erfolgen. Im Rahmen des Basisrechtsaktes, durch den die Ermächtigung erteilt wird, kann sich der europäische Gesetzgeber (EP und Rat) den Widerruf der Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis vorbehalten (Art. 290 Abs. 2a AEUV). Ferner kann der Gesetzgeber das Inkrafttreten eines delegierten Rechtsaktes davon abhängig machen, dass er innerhalb einer bestimmten Frist keine Einwände erhebt (Art. 290 Abs. 2b AEUV). Grundlegend ist, dass im Rahmen der Befugnisübertragung durch den Basisrechtsakt Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnis hinreichend festgelegt sein müssen.

**Durchführung:** Nationale Gesetze, die aufgrund von EU-Richtlinien erlassen sind, müssen in der Regel von den Nationalstaaten nach dem jeweils geltenden innerstaatlichen Recht durchgeführt werden. Sie erlassen die dafür nötigen Durchführungsverordnungen. Für Rechtsakte, deren Durchführung in den Staaten der EU einheitlich erfolgen soll, erlässt die EU im Regelfall durch die Kommission, in Ausnahmefällen durch den Rat, verbindliche Durchführungsverordnungen, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten verbindlich werden. Das Verfahren für die Durchführungsrechtsetzung ist in Art. 291 AEUV geregelt.

Die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis auf die Kommission, die kein Organ der Legislative ist, denn dies sind nur das EP und der Rat, soll die schnelle, flexible und sachgerechte Handlungsfähigkeit der EU gewährleisten. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist komplex und schwerfällig. Detaillierte Ausgestaltungen der Rechtsakte in Einzelfragen würden das System lähmen. Die Kommission ist an Ziele, Inhalte, Geltungsbereiche, die in den Basisrechtsakten vorgegeben werden, durch die Legislative gebunden. Darüber hinaus hält Art. 290 AEUV – wie oben beschrieben – für die delegierte Rechtsetzung zwei Kontrollmechanismen vor: Die zeitliche Beschränkung der Rechtsetzungsbefugnis und das Widerrufsrecht für die Befugnisübertragung.

**Übertragung Legislative  
auf die Kommission**

## **1.5 Besonderheiten des Rechtsetzungsverfahrens im Bereich der Finanzdienstleistung**

### **1.5.1 Beschleunigung durch Vereinfachung**

Bereits mit dem **Lamfalussy-Verfahren**<sup>14</sup> hat sich das europäische Rechtsetzungsverfahren im Bereich der Finanzdienstleistungen erheblich beschleunigt (siehe (BaFin, Die internationale Aufsichtsstruktur im Wandel, 2012) ). Gerade der Finanzsektor erforderte ein flexibles und schnelleres Handeln, um auf die rasanten Märkte besser reagieren zu können. 2002 billigte der Rat der Europäischen Union dieses vierstufige Verfahren:

**Lamfalussy-  
Verfahren**

Rat und EP erließen im Mitentscheidungsverfahren **Rahmenrichtlinien**, die die Grundsätze und Durchführungsbefugnisse festlegten. Auf dieser Grundlage arbeitete die Kommission technische und detaillierte Durchführungsbestimmungen aus. Ausschüsse der nationalen Aufsichtsbehörden berieten die Kommission in technischen Fragen. Namentlich war dies der Ausschuss der Europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS – Committee of European Banking Supervisors), der Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors) und der Ausschuss der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörde (CESR – Committee of European Securities Regulators).

---

<sup>14</sup> Namensgeber des Verfahrens ist Alexandre Lamfalussy, ein ungarisch-belgischer Ökonom. 1994-1997 war er Präsident des Europäischen Währungsinstitutes. Hier leistete er Vorarbeiten für die Einführung des Euro.

## 1.5.2 Vereinheitlichung

### Single Rule Book

Die globale Finanzkrise 2008/2009 zeigte den Verantwortlichen der EU allerdings deutlich, dass die national geprägte Aufsicht der Finanzmärkte nicht ausreichend war. Richtlinien wurden auf nationaler Ebene unterschiedlich konkretisiert und interpretiert, denn die detaillierte Umsetzung der Richtlinien war den Nationalstaaten vorbehalten. Eine Notwendigkeit zur Harmonisierung der Aufsichtsregeln wurde immer klarer, sodass schließlich die Schaffung eines EU-weit einheitlichen Regelwerks (**Single Rule Book**) für den Finanzdienstleistungssektor sowie die Erhöhung der Qualität und der **Konsistenz nationaler Aufsichtspraktiken** zum Ziel erklärt wurden. Es sollten **gleiche Wettbewerbsbedingungen** auf dem gesamten europäischen Binnenmarkt geschaffen sowie der Schutz von Einlegern, Anlegern und Verbrauchern verbessert werden<sup>15</sup>. Als Konsequenz auf die Finanzmarktkrise beauftragte die Europäische Kommission den früheren französischen Zentralbankchef Jaques de Larosière damit, Vorschläge für die Neuordnung der damals bestehenden Aufsichtsstrukturen zu machen.

Nach intensiven Verhandlungen wurde Anfang 2011, gestützt auf Artikel 26 und 114 AEUV, ein europäisches Finanzaufsichtssystem (**ESFS**) mit den drei europäischen Aufsichtsbehörden **EBA**, **ESMA** und **EIOPA**, geschaffen. Gemeinsam werden diese drei Aufsichtsbehörden **ESAs** (European Supervisory Authorities) genannt. Zu ihrer Errichtung wurden jeweils entsprechende Verordnungen erlassen: Die EBA-VO (EBA-VO, 2010), die EIOPA-VO (EIOPA-VO, 2010) und die ESMA-VO (ESMA-VO, 2010).

### Neue ESAs mit ausgeweiteten Kompetenzen

Die vorgenannten Ausschüsse des Lamfalussy-Verfahrens, deren Aussagen rein beratend waren und lediglich gegenüber der Kommission einen empfehlenden Charakter hatten, wurden aufgelöst. Die neu geschaffenen Aufsichtsbehörden wurden mit im Vergleich zu den bisherigen Ausschüssen **ausgeweiteten Kompetenzen** versehen. Sie sind seither zuständig für die Harmonisierung und Sicherstellung einer gleichlaufenden, schlüssigen kohärenteren Anwendung von Vorschriften auf Finanzinstitute und -märkte in der gesamten<sup>16</sup> Europäischen Union (mikroprudenzielle Aufsichtssäule).<sup>17</sup>

Die Ziele der einzelnen ESAs sind jeweils in den Verordnungen festgelegt. Die EBA beispielsweise (Art. 1 Abs. 5 EBA-VO) hat zum Ziel den Schutz des öffentlichen Interesses, indem sie für die Wirtschaft der Union, ihre Bürger und Unternehmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Stabilität und Effektivität des

<sup>15</sup> Siehe zu den Motiven und Zielen ausführlich die einleitenden Erwägungsgründe einer der im Folgenden aufgeführten Verordnungen.

<sup>16</sup> Anders als der im Folgenden aufgezeigte Single Supervisory Mechanism (SSM) soll durch das Single Rule Book für alle EU-Mitgliedsländer und nicht nur für die Eurostaaten ein einheitliches Aufsichtshandeln durch eine einheitliche Normsetzung sichergestellt werden.

<sup>17</sup> Neben dem ESFS wurde der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB – European Systemic Risk Board) etabliert. Dieser bildet die makroprudenzielle Aufsichtssäule. Er soll makroökonomische Entwicklungen beobachten und Systemrisiken für die Finanzstabilität in der Europäischen Union abwenden. Er überwacht das gesamte Finanzsystem und gibt Empfehlungen und Warnings auch an Mitgliedstaaten, die europäischen Finanzaufsichtsbehörden oder an nationale Aufsichtsbehörden.

Finanzsystems beiträgt. Hierzu gehört auch die Verbesserung des Verbraucherschutzes<sup>18</sup>.

Der wesentliche Unterschied zu den drei Vorgängerinstitutionen ist, dass die ESAs, soweit dies in den jeweiligen Richtlinien und Verordnungen – den **Basisrechtsakten** – vorgesehen ist, verbindliche Standards entwickeln und Leitlinien und Empfehlungen herausgeben können. Die Standards regeln technische Fragen der EU-Rechtsanwendung und beinhalten keine strategischen oder politischen Entscheidungen. Sie werden unterschieden in **technische Regulierungsstandards (RTS)** und **Durchführungsstandards (ITS)**, beides **Level-2-Maßnahmen** (siehe (EU, offizielle Website, Regulatory process in financial services, 2020)). Nach Erstellung durch die ESAs werden sie anschließend durch die EU-Kommission mit verbindlicher Rechtswirkung erlassen.

**Level-2-Maßnahmen**

Auch wenn sie noch dieses formalen Erlasses durch die EU-Kommission bedürfen, sind die von den ESAs entwickelten Standards doch im Wesentlichen rechtlich bindend. Dies ist bereits im AEUV angelegt und begründet sich darin, dass gemäß der Erklärung zu Artikel 290 AEUV für die Ausarbeitung technischer Regulierungsstandards die Unterstützung durch Sachverständige in einer für den Bereich der Finanzdienstleistungen spezifischen Form erforderlich ist.

Die ESAs stellen solche Sachverständige im Sinne des Gesetzes dar. Gemäß Erwägungsgrund der EBA-VO ist es beispielsweise wirksam und angemessen, die EBA als **Organ mit hochspezialisierter Sachkenntnis** in vom Unionsrecht genau festgelegten Bereichen mit der Ausarbeitung von Entwürfen technischer Regulierungsstandards zu betrauen, die an keine politischen Entscheidungen geknüpft sind (siehe hierzu Erwägungsgrund (22) EBA-VO). Ebenso findet sich im Erwägungsgrund der EBA-VO die Anforderung, dass die EBA ihre Sachkenntnis auch im Hinblick auf Standards oder Teile von Standards zur Verfügung stellen können muss (siehe Erwägungsgrund (21) der EBA-VO).

**Organe hochspezialisierter Sachkenntnis**

Der Normsetzungs- und Interpretationsprozess ist in den jeweiligen Verordnungen für alle drei ESAs nahezu identisch geregelt. Es sind Befugnisse zur Entwicklung von Entwürfen von RTS und ITS sowie die Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen vorgesehen.

Sofern das EP und der Rat der Kommission die Befugnis übertragen, RTS mittels delegierter Rechtsakte bzw. ITS mittels Durchführungsrechtsakte zu erlassen, können die ESAs beauftragt werden, Entwürfe dieser Standards zu erstellen. Anschließend legen die ESAs diese Entwürfe der Standards der Kommission zur Billigung vor.

Auch an dem Verfahren zum Erlass von Standards sind Interessengruppen – ähnlich wie oben im Zusammenhang mit der Gesetzes-Vorlagebefugnis der

---

<sup>18</sup> Die Ziele der ESAs sind gleichlaufend in den jeweiligen VO festgelegt. Ergänzt ist in der ESMA-VO das Ziel der Gewährleistung, dass die Übernahme von Anlage- und anderen Risiken angemessen reguliert und beaufsichtigt wird. Die EIOPA-VO ist ergänzt um das Ziel der Gewährleistung, dass die Übernahme von Risiken im Zusammenhang mit Tätigkeiten der Versicherung, Rückversicherung und betrieblichen Altersversorgung angemessen reguliert und beaufsichtigt wird.

**Banking Stakeholder Group**

Kommission aufgezeigt – im Rahmen von Konsultationen beteiligt. So hat die EBA gemäß Artikel 37 EBA-VO eine Interessengruppe des Bankensektors (die sogenannte **Banking Stakeholder Group**<sup>19</sup>) einzusetzen, die bei der Entwicklung von Standards und auch der Veröffentlichung von Leitlinien und Empfehlungen zu konsultieren ist.

Was einen RTS von einem ITS unterscheidet, ist schwer zu erkennen. Der Inhalt eines RTS dient dazu, die Bedingungen für die Anwendung der genannten Gesetzgebungsakte festzulegen. Ein ITS dient vornehmlich zur Konkretisierung von Durchführungsbestimmungen wie der Entwicklung von Formularen oder etwas Vergleichbarem (siehe (Jäger & Boegl, 2015)).

Formal unterscheiden sie sich wie folgt:

Ein **RTS ist ein delegierter Rechtsakt** der Kommission im Sinne des Artikels 290 AEUV. Die EBA-VO sieht Einwand-, Änderungs- und Nichtannahmemechanismen sowie die Widerrufsmöglichkeiten der Befugnisübertragung vor. RTS sollten jedoch nur in äußerst begrenzten Fällen und unter außergewöhnlichen Umständen durch die Kommission, EP oder Rat geändert werden dürfen, da die EBA der Akteur ist, der sich im engen Kontakt mit den Finanzmärkten befindet und deren tägliches Funktionieren am besten kennt (Erwägungsgrund (23) EBA-VO).

Ein **ITS ist ein Durchführungsrechtsakt** im Sinne des Artikels 291 AEUV. In der EBA-VO ist für diese explizit keine Widerrufsmöglichkeit durch das Parlament oder den Rat vorgesehen. Sofern der Gesetzgeber sich eine generelle Widerrufsmöglichkeit einräumen möchte, sollte er der Kommission zur Ausgestaltung des Sachverhaltes die Befugnis daher in Form eines RTS erteilen (siehe (Jäger & Boegl, 2015)).

Die Zielsetzung der Schaffung eines EU-weit einheitlichen Regelwerks (Single Rule Book) wird dadurch unterstützt, dass beide Formen der Standards als Verordnung bzw. als Beschluss von der Kommission erlassen werden. Somit treten diese ohne weitere Umsetzung in allen Mitgliedstaaten direkt und verbindlich in Kraft<sup>20</sup>.

**Praktische Bedeutung der Technical Standards**

Bereits im **Entwurfsstatus**, vor dem Erlass durch die Kommission, haben Technische Standards **erhebliche Bedeutung** für die Adressaten. Sie sind oftmals die einzigen Anhaltspunkte zur praktischen Anwendung von Vorgaben aus Verordnungen und Richtlinien. Diese sind an vielen Stellen ohne detaillierte Ausgestaltung verabschiedet, sie geben lediglich Grundsätze vor, die durch die Standards auszugestaltet sind. Da die EU-Verordnungen jedoch unmittelbar gegenüber den Aufsichten und den Finanzinstituten wirken und die Richtlinien einheitlich

<sup>19</sup> Siehe (EBA, Banking Stakeholder Group, 2020). In der Stakeholder Group sind neben Vertretern von Finanzinstituten verschiedener Größen und Arten auch Wissenschaftler, Vertreter von Gewerkschaften und Verbrauchern vertreten – Erwägungsgrund (48) EBA-VO.

<sup>20</sup> Dies gilt auch für Beschlüsse. Siehe Art. 288 AEUV.

auszulegen sind, verfolgen die Adressaten die Entwicklungen der Standards **aktiv und bereits vor deren Veröffentlichung**, die häufig mit kurzen Umsetzungsfristen verbunden sind, um aufsichtskonform aufgestellt zu sein.

Die Veröffentlichung von **Leitlinien und Empfehlungen** zur Auslegung und Fortentwicklung der einheitlichen Regelwerke durch die ESAs ist ein weiterer Schritt in die Richtung der Harmonisierung im Sinne des Single Rule Book. Die Leitlinien und Empfehlungen richten sich an die EZB, die nationalen Aufsichtsbehörden oder auch Finanzinstitute als direkte Adressaten. Sie können formalrechtlich nicht als verbindlich eingestuft werden. Jedoch sind die Aufsichtsbehörden gehalten, sie zu befolgen (siehe vertretend für die Regelung aller ESAs Artikel 16 Abs. 3 EBA-VO). Sollten die nationalen Aufsichtsbehörden von den Empfehlungen abweichen, müssen sie dies begründen. Zur Gewährleistung der Transparenz und verstärkten Einhaltung der Leitlinien und Empfehlungen seitens der nationalen Aufsichtsbehörden ist es der EBA möglich, die Gründe für die Nichteinhaltung der Leitlinien und Empfehlungen zu veröffentlichen. Der Mechanismus hierfür ist in Artikel 16 EBA-VO vorgesehen. Leitlinien und Empfehlungen erlangen durch die Möglichkeit der Veröffentlichung eine faktische Verbindlichkeit (**Comply-or-Explain-Mechanismus**) (siehe (Auerbach, 2015), Seite 27).

**Leitlinien und Empfehlungen**

**Comply-or-Explain**

Die BaFin pflegt auf ihrer Webseite die von ihr nicht oder nicht vollständig übernommenen Leitlinien (BaFin, Nicht übernommene Leitlinien der ESAs, 2020).

## 1.6 Single Supervisory Mechanism (SSM)

Infolge der Erfahrungen der Finanzkrise beschloss der Europäische Rat zudem, die Wirtschafts- und Währungsunion um eine **Bankenunion** zu ergänzen und umfassende bankenaufsichtliche Befugnisse auf die EZB zu übertragen. Der **einheitliche Aufsichtsmechanismus** (Single Supervisory Mechanism, SSM) ist ein wesentlicher Eckpfeiler der Bankenunion<sup>21</sup>.

**Bankenunion und SSM**

Für die Beaufsichtigung der einzelnen Kreditinstitute in der Union waren bisher im Wesentlichen die nationalen Behörden zuständig. Die Krise zeigte, dass Abstimmungen unter den nationalen Aufsichten allein, insbesondere im Zusammenhang mit einer **gemeinsamen Währung**, nicht ausreichten. Um die Finanzstabilität in der Union zu erhalten und die positiven Auswirkungen der Marktintegration auf Wachstum und Wohlstand zu fördern, sollte die Integration der aufsichtlichen Verantwortlichkeiten stärker vorangetrieben werden (siehe Erwägungsgrund (5) SSM-VO).

**SSM-VO**

---

<sup>21</sup> Zur Bankenunion gehört neben dem SSM auch der europäische Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism).

Durch den Erlass der **SSM-VO** (siehe (SSM-VO, 2013)) wurde die Aufsichtsstruktur im europäischen Bankensektor grundlegend geändert. Die neu verabschiedete SSM-VO und die geänderte EBA-Verordnung bilden die rechtliche Grundlage für die **Übertragung der Aufsicht auf die EZB**. Die EBA-Verordnung trat Ende Oktober 2013 in Kraft, die SSM-VO am 3. November 2013. Während der anschließenden einjährigen Übergangsperiode hat die EZB schließlich die Vorbereitungen für den SSM umgesetzt.

Die SSM-VO wird durch eine sogenannte **Rahmenverordnung** (siehe (SSM-Rahmenverordnung (EZB/2014/17), 2014)) ergänzt, welche die EZB selbst erlassen hat und an der die nationalen Aufsichtsbehörden über gemeinsame Arbeitsgruppen mit der EZB mitgewirkt haben. Verabschiedet wurde die SSM-Rahmenverordnung im April 2014. SSM-VO und SSM-Rahmenverordnung bestimmen die Eckpfeiler der Zusammenarbeit innerhalb des SSM. Weitere Details der europäischen Aufsicht entwickeln darüber hinaus gemeinsame Gremien der EZB und der nationalen Aufseher (siehe (BaFin, Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus - SSM, 2019)).

Im Bankensektor agiert die EZB nun teilweise neben und teilweise anstelle der nationalen Aufsichtsbehörden. Dies soll einer stärkeren Harmonisierung und kohärenteren Anwendung von Vorschriften auf Finanzinstitute und -märkte im Euroraum Sorge tragen. Um die Einheitlichkeit der Bankenaufsicht sicher zu stellen, unterliegt die EZB als Bankenaufsicht den Maßgaben des Single-Rule-Book und somit den durch die EBA erlassenen Standards, Leitlinien und Empfehlungen.

#### Bedeutende Institute

Die **EZB** ist für die **direkte** Beaufsichtigung der **bedeutenden Institute** zuständig. Hierfür greift sie auf die Unterstützung der nationalen Aufsichtsbehörden zurück. Letztere beaufsichtigen weiter die übrigen **weniger bedeutenden Institute**. Hier übt die EZB eine **indirekte** Aufsicht zwecks Sicherstellung eines einheitlichen Aufsichtsstandards aus. Sie kann Verordnungen, Leitlinien und allgemeine Weisungen erlassen und Empfehlungen adressieren, welche die nationalen Aufseher umzusetzen haben.

Seit dem 4. November 2014 werden **ca. 120 bedeutende Institute** durch die EZB beaufsichtigt<sup>22</sup>. Da sich die Beaufsichtigung auf Gruppen bezieht, bedeutet dies, dass weitaus mehr Institute der direkten Aufsicht der EZB unterliegen. Die Entscheidung, ob ein Institut direkt oder indirekt durch die EZB beaufsichtigt wird, hängt grundsätzlich von seiner Einstufung als bedeutend oder weniger bedeutend ab. Dies richtet sich nach den festgelegten Vorgaben des Artikel 6 Abs. 4 SSM-VO sowie der Artikel 39 ff. SSM-Rahmenverordnung.

Ein Kreditinstitut gilt als bedeutend, wenn **eine** der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

<sup>22</sup> Für die aktuelle Liste der durch die EZB beaufsichtigten Unternehmen siehe (EZB, Who supervises my bank?, 2020).

- Der Gesamtwert der Aktiva übersteigt 30 Mrd. €.
- Das Verhältnis der gesamten Aktiva zum BIP des teilnehmenden Mitgliedstaats der Niederlassung übersteigt 20 %, es sei denn, der Gesamtwert der Aktiva liegt unter fünf Mrd. €.
- Das Institut erhält oder beantragt eine direkte öffentliche finanzielle Unterstützung durch die EFSF oder den ESM<sup>23</sup>.
- Das Institut gehört zu den drei bedeutendsten Kreditinstituten des teilnehmenden Mitgliedstaats.
- Die nationale Aufsichtsbehörde zeigt an, dass sie ein Institut als bedeutend für die betreffende Volkswirtschaft erachtet, und die EZB bestätigt die Bedeutung.

Darüber hinaus kann die EZB eine beaufsichtigte Gruppe von sich aus als bedeutend einstufen, wenn das **Mutterinstitut Tochterbanken in mehr als einem teilnehmenden Mitgliedstaat** besitzt und:

- die Aktiva der Bankengruppe fünf Mrd. € übersteigen und
- der Anteil der grenzüberschreitenden Aktiva oder Passiva an den gesamten Aktiva/Passiva 20 % übersteigt.

Sofern **Nicht-Euro-Staaten** von der Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme am SSM keinen Gebrauch gemacht haben, ergeben sich für die in diesen Staaten ansässigen Institute durch den SSM **keine Änderungen**. Für die Beaufsichtigung dieser Institute sind weiterhin die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig.

**Teilnahme von Nicht-Euro-Staaten freiwillig**

## 1.7 Der europäische Gesetzgebungsprozess am Beispiel Basel II und III/IV sowie Solvency II

### 1.7.1 Basel II und III

Den Ursprung für das in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Anwendung kommende Aufsichtsrecht für die Finanzinstitute findet sich im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS<sup>24</sup>), kurz als **Baseler Ausschuss** bezeichnet. Der Ausschuss sieht sein Mandat in der Stärkung der Bankenaufsicht mit Blick auf die Regelungen, Verfahren und Bankpraktiken weltweit zur Förderung der Finanzstabilität (siehe (Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Charta, 2013)). Er erarbeitet BCBS-Standards und Praxisempfehlungen zum Er-

**Grundlage des europäischen Aufsichtsrechts**

---

<sup>23</sup> Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde als internationale Finanzinstitution gegründet. Er löst als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus die temporär eingerichtete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ab. Er ist Teil des „Euro-Rettungsschirms“.

<sup>24</sup> Basel Committee on Banking Supervision.

halt und der Stabilisierung der Zahlungsfähigkeit von Finanzinstituten. Im Fokus des Baseler Ausschusses steht die Solvenzaufsicht, Verbraucher- und Anlegerschutz sind hingegen nicht Gegenstand. Seine Beschlüsse besitzen keine Rechtskraft. Erwartet wird jedoch, dass in den Mitgliedsländern die Standards als Mindestanforderungen im jeweiligen Gesetzgebungsverfahren Eingang finden und umgesetzt werden.

Gegründet wurde der Ausschuss 1974 als Reaktion auf den Konkurs und den Zusammenbruch verschiedener Banken und Unternehmen. Ihm gehören Vertreter zahlreicher Nationen an<sup>25</sup>. Er hat seinen Sitz in Basel und ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angesiedelt (siehe (Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, History of the Basel Committee, 2020)).

Seit Gründung erstellte der BCBS verschiedene Regelwerke, die gemeinhin unter den Namen „**Basel I**“, „**Basel II**“ und „**Basel III**“ bekannt sind<sup>26</sup>.

#### Basel I

1988 veröffentlichte er den sogenannten **Baseler Eigenkapitalakkord** (siehe (Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen, 1988)), allgemein unter **Basel I** bekannt. Dieser erste weltweit anerkannte Standard fand in über 100 Ländern Anwendung und war in Deutschland Grundlage der damaligen aufsichtlichen Bestimmungen. Die Umsetzung in Europa erfolgte über die Bankenrichtlinie (2000/12/EG) und die Kapitaladäquanzrichtlinie (93/6/EWG), die in Deutschland durch den damaligen **§ 10 KWG** sowie den sogenannten **Grundsatz 1**<sup>27</sup> Einzug in nationales Recht erhielten. Die Ausgestaltung erfolgte durch die damalige Aufsichtsbehörde durch eine Vielzahl von Rundschreiben und weiteren Veröffentlichungen, die für die Institute verbindlich waren.

#### Basel II

Auf **Basel I** aufbauend zielte **Basel II** noch mehr auf eine Stärkung der Sicherheit und Solidität des Finanzsystems ab. Vorgaben von Grundprinzipien für die qualitative Bankenaufsicht erweiterten die Baseler Rahmenvereinbarungen. 1998 begannen die Entwicklungen des **Basel II** Regelwerkes. Mithilfe von Auswirkungenstudien, bei denen die Banken die jeweils aktuellen Regelungsvorschläge Probe rechneten, wurden diese intensiv an den Diskussionen und Entwicklungen beteiligt. Die Baseler Rahmenvereinbarung wurde 2004 durch den Ausschuss veröffentlicht. Bis Ende 2006 wurde sie weiter ergänzt. Auf europäischer Ebene erfolgte die Implementierung von Basel II durch die Veröffentlichung der Bankenrichtlinie (2006/48/EG) (siehe (Bankenrichtlinie, 2006)) und der Kapitaladäquanzrichtlinie (2006/49/EG) (siehe (Kapitaladäquanzrichtlinie, 2010)), gemeinsam als **CRD (Capital Requirements Directive)** bezeichnet.

#### Harmonisierung innerhalb der EU

Bereits Basel II strebte die bankaufsichtliche Zusammenarbeit weltweit und die Harmonisierung der Solvenzmeldungen an. Im Sinne der Weiterentwicklung des europäischen Finanzbinnenmarktes legte die Europäische Kommission hohe

<sup>25</sup> 45 Institutionen in 28 Jurisdiktionen, Stand 10.02.2020.

<sup>26</sup> Die inhaltlichen Anforderungen aus Basel I, II, III werden an anderer Stelle des Lehrbriefes erläutert.

<sup>27</sup> Grundsatz I (Bekanntmachung vom 29. Oktober 1997; BAnz. S. 13555).

Priorität auf eine koordinierte grenzüberschreitende Anwendung der neuen Regeln. Der Richtlinienvorschlag betonte eine über die entsprechenden Formulierungen des Baseler Ausschusses hinausgehende Konvergenz auf aufsichtliche Zusammenarbeit im europäischen Wirtschaftsraum. Jedoch wirken, wie zuvor aufgezeigt, Richtlinien in den nationalen Staaten der EU nicht direkt. Daher bedurfte es umfangreicher Umsetzungen auf nationaler Ebene, die gemäß den Richtlinien bis zum 1. Januar 2007 zu erfolgen hatten. In Deutschland wurden diese u. a. durch die Änderungen des KWG, durch die Einführung der **Solvabilitätsverordnung (SolvV)**, der **Groß- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV)** und durch die Errichtung der **Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk, siehe (MaRisk (BA), 2017))** in das nationale Recht überführt und konkretisiert. Weiterhin verwendete die deutsche Aufsicht Rundschreiben und andere Veröffentlichungen, um Normen zu interpretieren und auszugestalten.

Die Nationalstaaten nutzten die Gestaltungsspielräume, die ihnen die Richtlinien ließen, sehr unterschiedlich und betrieben **Regulierungsarbitrage**. Die Hoheit für die Aufsicht der Banken verblieb in den Nationalstaaten.

Die weltweit weitestgehend einheitlichen Standards des Baseler Ausschusses und auch der Versuch der Harmonisierung der Solvenzmeldungen konnten die Finanzkrise 2008/2009 nicht verhindern. Das Rahmenwerk von Basel II wurde infolge der Finanzkrise ein weiteres Mal überarbeitet und deutlich erweitert. Im Rahmen der Umsetzung von **Basel III** ging die EU über die dort verankerten Ziele hinaus. Ihr Fokus lag auf der Schaffung des oben erläuterten **Single Rule Books**, um für den europäischen Raum eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen und gleichwertige Aufsichtsniveaus zu schaffen. Die Finanzkrise hatte vergegenwärtigt, dass die bisherige Form der Rechtsetzung durch Richtlinien nicht zu dem gewünschten Gleichlauf der Aufsichtsregeln in den Mitgliedstaaten geführt hatte.

**Basel III und  
Single-Rule-Book**

**CRD IV** (Capital Requirements Directive) und **CRR** (Capital Requirements Regulation) sind die Kurzformeln für die kombinierte EU-Richtlinie und -Verordnung. Zum 1. Januar 2014 traten die Neufassungen der CRD IV (siehe (CRD IV, 2013)) und der CRR (siehe (CRR, 2013)) in Kraft. Die Verordnung ist unmittelbar geltendes Recht. Daher mussten Gesetze und Rechtsverordnungen, die der CRR widersprachen oder entgegenstanden, geändert bzw. entfernt werden. In Deutschland mussten die SolvV und die GroMiKV sowie das KWG stark überarbeitet bzw. verschlankt werden. Die quantitativen Anforderungen der Säule 1 sowie die Offenlegungspflichten der Säule 3 wurden aus der **CRD und ihren Anhängen (eine Richtlinie – keine direkte Wirkung in den Nationalstaaten) in die CRR (Verordnung – mit direkter Wirkung**, denn diese ist unmittelbar anzuwenden) überführt. Im Richtlinienenteil (CRD) verblieben die qualitativ geprägten Vorschriften, insbesondere der Säule 2 (zur Erläuterung des Drei-Säulen-Prinzips von Basel II/III wird auf das Kapitel 3 dieses Lehrbriefes

verwiesen), ebenso wie die Vorschriften zur Erlaubniserteilung. Ziel dieser Architektur der Rechtsgrundlagen war die Reduzierung der nationalen Wahlrechte. Mindestniveaus werden durch die CRD IV gesetzt.

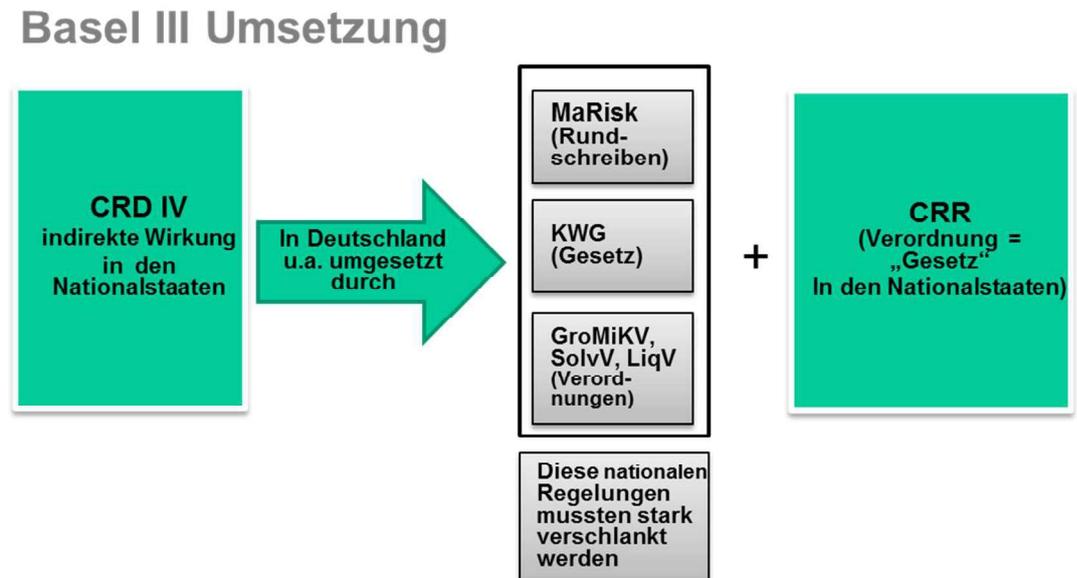


Abbildung 1.2: Basel-III-Umsetzung

Zwischenzeitlich wurden CRR und CRD IV vielfach angepasst und erweitert. Zuletzt wurden umfangreiche Änderungen durch das „**europäische Bankenpaket**“<sup>28</sup>, mit dem die vom BCBS im Dezember 2017 unter dem Titel „**Basel III: Finalising post-crisis reforms**“<sup>29</sup> verabschiedeten Grundsätze teilweise in europäisches Recht umgesetzt wurden, vorgenommen.

#### Standards und Guidelines der EBA

Damit das einheitliche Regelwerk für das EU-Bankwesen voll und ganz wirksam werden kann, sehen CRR und CRD IV eine **Vielzahl von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten** vor, die im Einzelnen festlegen, wie zuständige Behörden und Institute die in der CRR/CRD IV vorgeschriebenen Pflichten erfüllen müssen<sup>30</sup>. Diese wurden und werden von der EBA und weiteren Aufsichtsbehörden nach dem oben aufgezeigten Mechanismus erarbeitet und durch die Europäische Kommission als EU-Verordnungen erlassen. Wie oben erläutert, entfalten sie als solche in den Nationalstaaten unmittelbare Wirkung. Der Einfluss der nationalen Gesetzgeber sowie der gestalterische Spielraum im Rahmen einer Umsetzung bzw. Ausgestaltung entfallen. Abgesehen

<sup>28</sup> Hierzu gehören u. a. die CRR II, siehe (CRR II, 2019), und die CRD V, siehe (CRD V, 2019).

<sup>29</sup> Aufgrund des Umfangs werden die im Dezember 2017 vom BCBS verabschiedeten Grundsätze / Änderungen oft auch als „Basel IV“ bezeichnet.

<sup>30</sup> Für eine Übersicht über den Stand der Delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte gemäß CRR/CRD IV siehe (EU, offizielle Website, Prudential Requirements, 2020).

von eng umgrenzten Ausnahmen gibt es für die nationalen Aufsichtsbehörden keine Wahlrechte mehr. Die verbliebenen Wahlrechte werden vielfach durch EBA-Mandate zur **Schaffung verbindlicher Auslegungs- oder Implementierungsstandards** ergänzt.

Auch für Auslegungsfragen der aufsichtlichen Normen sind nicht mehr die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. Die EBA hat hierfür einen sogenannten Question-&-Answer-Prozess eingerichtet, bei dem mit Referenz zu einer bestimmten Regelung Fragen an die Aufsichtsbehörde gestellt werden können (siehe (EBA, Single Rule Book Q&A, 2020)). Dies fördert im weiteren Maße das Ziel zur Erreichung eines Single Rule Book.

Q&A-Prozess  
der EBA

### 1.7.2 Vereinheitlichung des Versicherungsaufsichtsrechts

Das Bestreben der EU zur Vereinheitlichung der Struktur der Finanzaufsicht betrifft auch das Versicherungswesen. **Solvency II** ist ein Projekt der EU-Kommission zu einer grundlegenden Reform des Versicherungsaufsichtsrechts in Europa. Bis zur Umsetzung von Solvency II galten die bisherigen Regelungen (auch Solvency I genannt), die auf den europäischen Richtlinien 2002/13/EG zur Schadensversicherung und 2002/83/EG zur Lebensversicherung basierten.

Solvency II

Anfang April 2009 konnten sich Vertreter der Mitgliedstaaten und des EU-Parlaments auf neue Aufsichts- und Eigenkapitalregeln verständigen. Solvency II wurde im November 2009 verabschiedet.

Solvency II ist eine Richtlinie, auf deren Grundlage zur Ergänzung eine sehr umfangreiche delegierte Verordnung (EU) 2015/35 erlassen wurde. Zudem wurden in diesem Zusammenhang diverse RTSe und ITSe sowie Guidelines erlassen. Die nationale Umsetzung der Richtlinie ist in Deutschland über eine Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes erfolgt, welches die Delegierte Verordnung sowie die RTSe und ITSe zu berücksichtigen hat. Am ersten Januar 2016 ist das Gesetz in Kraft getreten.

Für deutsche Versicherungsunternehmen sind das VAG und die Delegierte Verordnung bindend. Auch Solvency II umfasst unmittelbar geltende **technische Standards**, die von der EIOPA erarbeitet und durch die Europäische Kommission erlassen wurden und werden, und auch diese technischen Standards sind unmittelbar geltendes Recht und bedürfen keiner weiteren Umsetzung durch die nationalen Gesetzgeber. Ebenso wie die EBA entwickelt die EIOPA **Leitlinien und Empfehlungen**. Ziel ist eine „gemeinsame, einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts“ auch im Bereich des Versicherungsaufsichtsrechts. Nach ihrer Veröffentlichung müssen die nationalen Aufsichtsbehörden in einem zweimonatigen **Comply-or-Explain-Verfahren** erklären, ob sie sie anwenden werden oder nicht, und im letzteren Fall die Nichtanwendung begründen.

Standards

## 1.8 Rechtsnormen des Finanzsektors in Deutschland

Auch wenn die Regelungen des Finanzmarktes im Wesentlichen europäisch geprägt sind, kommen weiterhin nationale Rechtsnormen in Deutschland zur Anwendung.

### Grundgesetz

In Deutschland ist die höchste Norm des Bundesrechts die Verfassung (dies ist das Grundgesetz), gefolgt von den einfachen Bundesgesetzen, den Rechtsverordnungen, Satzungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Die höherrangigen Normen gehen den niederrangigen vor.

### Gesetze

#### Gesetz

Förmliche Gesetze werden vom parlamentarischen Gesetzgeber (Legislative) gemäß einem von der Verfassung vorgesehenen Verfahren beschlossen. Auch in Deutschland werden eine Vielzahl an „Omnibus-/Artikelgesetzen“ erlassen. Als Artikel- oder Mantelgesetz wird in der Gesetzgebungspraxis der Bundesrepublik Deutschland ein Gesetz bezeichnet, das gleichzeitig mehrere Gesetze oder sehr unterschiedliche Inhalte in sich vereint. Meist werden damit Änderungsgesetze bezeichnet, die eine bestimmte Thematik in einer ganzen Reihe von Fachgesetzen ändern<sup>31</sup>.

Gesetze sind unmittelbar an den Adressaten gerichtet und wirken ihm gegenüber unmittelbar. Ist der Adressatenkreis unbeschränkt, richtet sich ein Gesetz an jedermann (unbeschränkter Adressatenkreis). Ein Beispiel hierfür ist das Strafgesetzbuch. Ist der Adressatenkreis eingeschränkt, richtet sich das Gesetz nicht an jedermann, sondern an diesen speziellen Adressatenkreis.

Adressatenkreis und Anwendungsbereiche eines Gesetzes ergeben sich aus den allgemeinen Vorschriften eines Gesetzes.

#### KWG

So richtet sich das **KWG** (Gesetz über das Kreditwesen) an Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute. Hauptzwecke des KWG sind die Sicherung und Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft und der Schutz der Gläubiger von Kreditinstituten vor Verlust ihrer Einlagen. Wie wir gelernt haben, sind wesentliche Regelungen des Aufsichtsrechts auf die höher liegende Ebene des EU-Rechts verlagert worden, das in der Normenhierarchie den Regelungen des KWG vorgeht. Das Kreditwesengesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen regeln vor allem die Themenbereiche, die in der CRD IV enthalten sind, für die es also einer nationalen Umsetzung bedurfte.

Ein weiteres Spezialgesetz ist das **WpHG** (Wertpapierhandelsgesetz). Auch das WpHG basiert maßgeblich auf europarechtlichen Grundlagen: U. a. auf der

<sup>31</sup> Ein Beispiel hierfür ist das „Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften“. Durch dieses Gesetz werden u. a. Normen des BGB, des KWG, des VAG und der Gewerbeordnung geändert.

Prospekt-RiLi und der diese begleitenden Prospekt-VO, der Marktmissbrauchs-RiLi (MAD) / Marktmissbrauchsverordnung (MAR) sowie der MIFID II und der sie begleitenden Verordnung MIFIR. Im öffentlichen Interesse ist die Zielsetzung des WpHG, die Zuverlässigkeit und Wahrheit der Preisbildung an den Börsen und den übrigen überwachten Märkten zu gewährleisten. Die Schutzrichtung gilt dem Anlegerschutz für jedermann, somit auch dem kollektiven Verbraucherschutz.

WpHG

Das VAG (Versicherungsaufsichtsgesetz) richtet sich an jedes Unternehmen, das Versicherungsgeschäfte betreibt. Es regelt die staatliche Beaufsichtigung dieser Unternehmen und die Sicherung der stabilen Erfüllbarkeit der durch sie eingegangenen Verträge sowie des Schutzes der Kunden. Auch hier ist die staatliche Regulierung in der EU durch europäisches Recht bestimmt. Das VAG setzt weitestgehend, bestimmte Wahlrechte ausübend, nur noch europäisches Recht um.

VAG

## Rechtsverordnungen

Die Bundesregierung, einzelne Bundesminister und auch Landesregierungen können durch parlamentarisch beschlossene Gesetze ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Verordnungsermächtigung). Ist in den ursprünglichen Ermächtigungen vorgesehen, dass der Erlass einer Verordnung auch weiterübertragen werden kann, kann wiederum durch den Erlass einer Rechtsverordnung (erlassen durch den ursprünglich Ermächtigten) die Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung zum Beispiel an Verwaltungsorgane (wie die BaFin als ein Bestandteil der Bundesverwaltung) weiterübertragen werden. Durch Verordnungsermächtigungen wird die fachliche Ausgestaltung von Gesetzen an die Exekutive übertragen. Die gesetzlichen Rahmenregeln werden präzisiert und konkretisiert.

Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen stehen **förmlich im Rang unterhalb der Gesetze**. Wie Gesetze begründen sie Rechte und Pflichten gegenüber jedermann oder einem bestimmten Adressatenkreis. Sie haben dieselbe Bindewirkung wie Gesetze.

Eine Verordnung, die sich speziell an Finanzinstitute richtet, ist die **GroMiKV**. Bereits aus dem amtlichen Titel dieser Verordnung ergibt sich ihre Ermächtigungsgrundlage: „Verordnung zur Ergänzung der Großkreditvorschriften nach der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 und zur Ergänzung der Millionenkreditvorschriften nach dem Kreditwesengesetz (Großkredit- und Millionenkreditverordnung - GroMiKV)“.

### Allgemeine Verwaltungsvorschriften (Verlautbarungen durch u. a. Rundschreiben)

Allgemeine Verwaltungsvorschriften richten sich **nicht an den Bürger**. Sie sind keine Rechtsnormen. Sie **binden die Verwaltung**. Die einheitliche Rechtsanwendung durch Verwaltungsorgane soll durch diese Vorschriften sichergestellt werden. Sie werden in der Regel von übergeordneten Instanzen der Verwaltung – wie Bundesministerien – erlassen. Sie haben zunächst nur behördeninternen Charakter. Nur die Mitarbeiter der jeweiligen Behörde – wie die der BaFin – müssen den Inhalt beachten. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften haben jedoch erhebliche praktische Relevanz und daher Außenwirkung. Obwohl zum Beispiel beaufsichtigte Finanzinstitute nicht an die Verlautbarungen der BaFin gebunden sind, ergeben sich für die Finanzinstitute hierdurch Maßstäbe, die sie zu beachten haben, da ihr Handeln an diesen Maßstäben bemessen wird. Verdeutlicht wird dies durch die Bedeutung der **Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)**. Dies sind Verwaltungsanweisungen, die mit einem Rundschreiben der BaFin veröffentlicht wurden. Die MaRisk stellen einen „Branchenstandard“ dar (siehe (Auerbach, 2015), Seite 34), der durch die Institute beachtet und befolgt wird, um Sanktionen von der Finanzaufsicht zu vermeiden. Im Rahmen der Abschlussprüfung von Finanzinstituten werden die MaRisk durch die Wirtschaftsprüfer regelmäßig als Maßstab bei der Beurteilung der Angemessenheit des Risikomanagementsystems herangezogen.

## 1.9 Zusammenfassung

Die Beaufsichtigung des Finanzsektors der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist stark durch **Vorgaben des europäischen Gesetzgebers** geprägt. Wir haben in diesem Kapitel daher den europäischen Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen sowie Besonderheiten des Rechtsetzungsverfahrens im Bereich der Finanzdienstleistungen kennengelernt.

Das ranghöchste Recht (Primärrecht) in Europa bilden der Vertrag über die Europäische Union (EUV/EU-Vertrag) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV/AEU-Vertrag). Richtlinien (RiLi), die von den nationalen Gesetzgebern innerhalb vorgegebener Fristen im nationalen Recht zu verankern sind, und Verordnungen, die unmittelbar nach Inkrafttreten bindende Wirkung für alle Mitgliedstaaten haben und keinerlei nationaler Umsetzung bedürfen, stellen das Sekundärrecht (auch Level-1- oder Basisrechtsakte) dar. Bei Bedarf werden sie durch Level-2-Maßnahmen ergänzt. Diese sind delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, deren Erlass der EU-Kommission innerhalb klar abgegrenzter Rahmenbedingungen übertragen werden kann.

Infolge der Finanzkrise 2008/2009 und der Krise der Eurostaaten 2009/2010 wurde auf europäischer Ebene die Forcierung des Single Rule Books, eines EU-weit einheitlichen Regelwerkes, beschlossen.

Die bis dahin ausschließlich beratend tätigen Ausschüsse CEBS, CEIOPS, CESR wurden abgelöst durch die drei europäischen Aufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA, die mit deutlich umfassenderen Kompetenzen ausgestattet wurden. Sie gehören zum Europäischen Finanzaufsichtssystem (ESFS) und sind maßgeblich an der Ausgestaltung von Richtlinien und Verordnungen beteiligt. Die EZB hat die direkte Aufsicht über die bedeutenden Institute sowie die indirekte Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute im Euro-Raum übernommen, unterstützt durch die nationalen Aufsichtsbehörden (in Deutschland die BaFin und die Bundesbank).

Wir haben das Rechtsetzungsverfahren im Bereich der Finanzdienstleistungen detailliert betrachtet und am Beispiel von Basel II/III sowie Solvency II nachvollzogen.

Da weiterhin auch nationale Rechtsnormen in Deutschland zur Anwendung kommen, haben wir den Abschnitt mit einem kurzen Einblick in die Rechtsetzung durch innerdeutsche Rechtsnormen abgeschlossen.

## 1.10 Aufgaben



- 1.1 Legen Sie die unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten der Organe der Europäischen Union dar.
- 1.2 Erläutern Sie, wie sich die rechtliche Verankerung von Basel II und Basel III innerhalb der Europäischen Union voneinander unterscheiden.
- 1.3 Was ist das „Comply-or-Explain“-Verfahren?
- 1.4 Legen Sie die rechtliche Verankerung für die Befugnis der ESAs, ITSe und RTSe zu entwickeln, dar. Wie werden diese erlassen?
- 1.5 Erläutern Sie die rechtliche und faktische Bedeutung, die die MaRisk für Banken haben.
- 1.6 Erläutern Sie die Begriffe Komitologie-Verfahren, Omnibusrichtlinie sowie Trilog-Verhandlungen.



## *Übungsaufgaben*

---

- 1.7 Grenzen Sie die Begriffe Primär- und Sekundärrecht der EU voneinander ab. Was ist der wesentliche Unterschied zwischen Richtlinien und Verordnungen? Welchen Zweck erfüllen delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte? Gehen Sie hierbei auch auf die Hierarchiestufen ein.
- 1.8 Erläutern Sie das europäische System der Aufsichtsbehörden. Grenzen Sie die Verantwortlichkeiten von EBA, ESMA und EIOPA voneinander ab.
- 1.9 Erläutern Sie Zielsetzung und Inhalte des Single Supervisory Mechanism. Welche Verantwortlichkeiten hat die EZB insgesamt? Diskutieren Sie, ob und inwiefern durch die gleichzeitige Rolle als Bankaufsichtsbehörde sowie Währungsbehörde, die für die Geldpolitik des Euro-Währungsgebietes verantwortlich ist, Interessenkonflikte entstehen können.