

# Inhaltsübersicht

|   |      |
|---|------|
| Abkürzungsverzeichnis . . . . .   | XVII |
| Literaturverzeichnis . . . . .  | XXI  |
| <br>  |      |
| Executive Summary . . . . .   | 1    |
| I. Bestehende europäische Aufsichtsstrukturen . . . . .   | 1    |
| II. Das System des Lead Supervisor . . . . .  | 2    |
| III. Perspektiven einer europäischen Bankenaufsicht . . . . .   | 3    |
| <br>  |      |
| I. Einleitung . . . . .   | 7    |
| 1. Gegenstand und Hintergrund der Untersuchung . . . . .  | 7    |
| a) Zusammenwirken nationaler Aufsichtsbehörden nach der EG-Bankenrichtlinie . . . . .   | 7    |
| b) Fortentwicklung des Aufsichtsregimes und Vorschläge der Europäischen Kommission für ein Europäisches System der Finanzaufseher . . . . .                 | 8    |
| 2. Gang der Untersuchung . . . . .  | 10   |
| <br>  |      |
| Erster Teil: Bestandsaufnahme . . . . .   | 13   |
| II. Aufsichtsrelevante Aspekte der Marktintegration . . . . .   | 13   |
| 1. Bedeutung einheitlicher Aufsichtsstandards für die Geschäfts- politik des Konzerns und die Binnenorganisation innerhalb der Unternehmensgruppe . . . . . | 13   |
| 2. Wettbewerbsrelevanz unterschiedlicher Aufsichtsstandards . . . . .   | 13   |
| 3. Die Gruppe von Kreditinstituten als Liquiditätsverbund und Risikoeinheit . . . . .   | 14   |
| 4. Aufsichtsarchitektur und Krisenmanagement . . . . .  | 14   |
| a) Rolle der nationalen Zentralbanken . . . . .   | 14   |
| b) Rolle der nationalen Regierungen . . . . .   | 15   |
| 5. Aufsichtsarchitektur und Einlagensicherung . . . . .   | 15   |
| III. System der konsolidierenden Aufsicht . . . . .   | 15   |
| 1. Prinzip der Herkunftslandaufsicht . . . . .  | 15   |
| 2. Konsolidierende Aufsicht über die Unternehmensgruppe . . . . .   | 16   |
| 3. Entscheidungen über die Anerkennung interner Rating- Systeme . . . . .   | 18   |
| a) Genehmigung interner Systeme zur Berechnung von Risiko- faktoren . . . . .   | 18   |
| <br>  |      |
|   | IX   |

## Inhaltsübersicht

|  |           |
|--|-----------|
| b) Verantwortlichkeit für die gemeinsame Entscheidung nach außen . . . . .   | 19        |
| c) Wirkung der Genehmigungsentscheidung gegenüber den einzelnen Instituten . . . . .   | 20        |
| 4. Konsolidierende Aufsicht über Eigenmittelausstattung . . . . .  | 22        |
| 5. Verzicht auf Einzelaufsicht inländischer Konzernteile ("waiver") . . . . .  | 22        |
| 6. Bilaterale Koordinierungs- und Kooperationsvereinbarungen .   | 23        |
| 7. Übertragung der Einzelaufsicht auf Tochterunternehmen durch bilaterale Vereinbarung . . . . .                                 | 24        |
| 8. Der Beitrag des Ausschusses der Europäischen Bankaufsichtsbehörden zur Konvergenz der Aufsichtspraxis . . . . .               | 24        |
| <b>IV. Horizontale Verlagerung von Entscheidungskompetenzen aus europarechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht . . . . .</b> | <b>25</b> |
| 1. Aufsichtsmaßnahmen als Verwaltungsakte mit transnationaler Wirkung . . . . .  | 25        |
| 2. Legitimierende Anknüpfungspunkte für die Aufsicht auf konsolidierter Basis . . . . .  | 27        |
| 3. Entscheidungszuständigkeiten der Aufsichtsbehörden des Heimatstaates eines Tochterinstituts . . . . .                         | 29        |
| 4. Vereinbarkeit mit primärem Gemeinschaftsrecht (EU-Recht) .  | 30        |
| a) Ermächtigung aus Art. 47 Abs. 2 EG (Art. 53 Abs. 1 AEU) .   | 30        |
| b) Rechtsangleichungsbefugnis aus Art. 94, 95 EG (Art. 114, 115 AEU) . . . . .   | 30        |
| c) Abrundungskompetenz aus Art. 308 EG (Art. 352 AEU) . .  | 32        |
| 5. Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht . . . . .  | 32        |
| <b>V. Materielle Harmonisierung der Aufsichtspraxis . . . . .</b>  | <b>34</b> |
| 1. Beziehung zwischen Aufsichtsarchitektur und Harmonisierung der materiellen Standards . . . . .                                | 34        |
| 2. Gemeinschaftsrechtlich begründete Optionen der Mitgliedstaaten . . . . .  | 35        |
| 3. Administrative Gestaltungsspielräume der Bankaufsichtsbehörden . . . . .  | 35        |
| 4. Relevanz einer einheitlichen Aufsichtspraxis gegenüber Mutter- und Tochterunternehmen . . . . .                               | 36        |
| 5. Die Bedeutung des CEBS . . . . .  | 37        |
| 6. Abstimmung der an der Gruppenaufsicht beteiligten Aufsichtsbehörden . . . . .   | 37        |
| <b>VI. Aufsichtsmaßnahmen mit transnationaler Wirkung . . . . .</b>  | <b>38</b> |
| 1. Wirkung von Entscheidungen des <i>consolidating supervisor</i> gegenüber den einzelnen Instituten einer Gruppe . . . . .      | 38        |
| 2. Anwendbares materielles Recht und Verwaltungsverfahrensrecht . . . . .  | 40        |
| a) Heimatrecht des übergeordneten Unternehmens . . . . .   | 40        |
| b) Regeln für die Behördenkooperation . . . . .  | 40        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3. Kooperationsvereinbarungen zwischen den Aufsichtsbehörden   | 41        |
| 4. Rechtschutz . . . . .   | 41        |
| a) Rechtsschutz bei gruppenweit wirkenden Entscheidungen . . . . .                                       | 41        |
| b) Rechtsschutz gegen Entscheidungen auf Einzelbasis . . . . .   | 42        |
| c) Rechtschutz gegen Kooperationsmaßnahmen ohne unmittelbare Rechtswirkung nach außen . . . . .          | 43        |
| VII. Haftung . . . . .   | 43        |
| 1. Alleinentscheidung des <i>consolidating supervisor</i> . . . . .                                      | 44        |
| 2. Haftung bei gemeinsamer Entscheidung der Aufsichtsbehörden  | 44        |
| 3. Parallelentscheidungen auf Einzelbasis . . . . .  | 44        |
| <b>Zweiter Teil: Fortentwicklung der Aufsichtsstrukturen</b> . . . . .                                   | <b>47</b> |
| VIII. Verstärkte Kooperation der nationalen Aufsichtsbehörden  | 47        |
| 1. Pflicht zur Berücksichtigung von Empfehlungen des CEBS . . . . .                                      | 48        |
| 2. Verbesserung des Informationsflusses . . . . .  | 49        |
| IX. Ausbau der horizontalen Kompetenzverlagerung: das Modell des <i>lead supervisor</i> . . . . .        | 49        |
| 1. Der Vorschlag des European Financial Services Round Table . . . . .                                   | 49        |
| 2. Rechtsgrundlagen für eine Konzentration der Aufsichtsbefugnisse über eine Bankengruppe . . . . .      | 51        |
| a) Bilaterale Vereinbarungen . . . . .   | 52        |
| b) Rechtsangleichung . . . . .   | 52        |
| c) Relevanz der materiellen Harmonisierung . . . . .   | 53        |
| d) Befugnis zu Kontrollmaßnahmen auf fremden Staatsgebiet . . . . .                                      | 53        |
| 3. Erweiterung der konzentrierten Aufsicht über Liquiditäts- und Solvabilitätsicherung hinaus? . . . . . | 54        |
| 4. Entscheidungsbefugnisse nach außen . . . . .  | 56        |
| 5. Kompetenzen des <i>college of supervisors</i> . . . . .   | 56        |
| 6. Geschäftstätigkeit der Bankengruppe in verschiedenen Währungsräumen . . . . .                         | 57        |
| X. Vertikale Kompetenzverlagerung: Europäische Bankenaufsicht  | 57        |
| 1. Europäische Aufsichtsmodelle . . . . .  | 57        |
| 2. Rechtsgrundlagen für eine gemeinschaftliche Bankenaufsicht . . . . .                                  | 59        |
| 3. Relevanz von Entwicklung und Struktur der harmonisierten Standards . . . . .                          | 59        |
| 4. Begründung von Harmonisierungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft . . . . .                     | 60        |
| 5. Begründung von Rechtsetzungsbefugnissen im Krisenfall . . . . .                                       | 62        |
| 6. Begründung von Vollzugsbefugnissen der Europäischen Gemeinschaft . . . . .                            | 62        |
| a) Verknüpfung mit Harmonisierungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft . . . . .                    | 63        |
| b) Heranziehung der Abrundungskompetenz aus Art. 308 EG (Art. 352 AEU) . . . . .                         | 64        |

## **Inhaltsübersicht**

|   |    |
|---|----|
| c) Präferenz für die konsolidierende Position der für das Mutterinstitut zuständigen Aufsichtsbehörde . . . . . | 65 |
| 7. Kompetenz zur Schaffung einer selbständigen europäischen Aufsichtsbehörde . . . . .                          | 65 |
| a) Harmonisierungsbefugnisse einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde . . . . .                                | 68 |
| b) Rechtsetzungsbefugnisse im Krisenfall . . . . .  | 69 |
| c) Vollzugsbefugnisse einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde . . . . .                                       | 69 |
| 8. Umfang der Aufsichtsbefugnisse einer Europäischen Aufsichtsbehörde im Hinblick auf Bankengruppen . . . . .   | 70 |
| 9. Rechtsschutz . . . . .   | 71 |
| a) Rechtsschutz gegen der Kommission oder dem Rat zurechenbare Entscheidungen . . . . .                         | 71 |
| b) Rechtsschutz gegen Akte einer rechtlich selbständigen europäischen Aufsichtsbehörde . . . . .                | 71 |
| 10. Haftung . . . . .   | 72 |
| XI. Vergleichende Bewertung der einzelnen Modelle . . . . .   | 72 |
| 1. Das geltende Regime der Aufsicht auf konsolidierter Basis . . . . .  | 73 |
| 2. Das Modell des lead supervisor . . . . .   | 73 |
| 3. Europäisches Aufsichtsregime . . . . .   | 74 |
| a) Harmonisierende Normkonkretisierung durch eine Europäische Bankenaufsichtsbehörde . . . . .                  | 74 |
| b) Beschränkte Vollzugsbefugnisse in einem zweistufigen Aufsichtsmodell . . . . .                               | 74 |
| c) Europäische Aufsichtsbehörde für gemeinschaftsweit operierende Bankengruppen . . . . .                       | 74 |

# Table of Contents

|  |              |
|--|--------------|
| <b>List of Abbreviations</b> . . . . .   | <b>XIX</b>   |
| <b>Bibliography</b> . . . . .  | <b>XXIII</b> |
| <br>   |              |
| <b>Executive Summary</b> . . . . .   | <b>77</b>    |
| I. Current European supervisory structures. . . . .  | 77           |
| II. The lead supervisor system . . . . .   | 78           |
| III. Perspectives on European banking supervision . . . . .  | 79           |
| <br>   |              |
| I. Introduction . . . . .  | 83           |
| 1. Subject and background of this examination . . . . .  | 83           |
| a) Cooperation of national supervisory authorities under the EU Banking Directive . . . . .  | 83           |
| b) Further development of the supervisory regime and proposals of the European Commission for a European system of financial oversight . . . . . | 84           |
| 2. Methodology . . . . .   | 86           |
| <br>   |              |
| <b>Part One: Review of Current Situation</b> . . . . .   | 89           |
| <br>   |              |
| II. Aspects of Market Integration Relevant to Supervision . . . . .  | 89           |
| 1. Significance of uniform supervisory standards to the company policies and internal organisation of banking groups . . . . .                   | 89           |
| 2. Competitive relevance of differing standards for banking supervision . . . . .  | 89           |
| 3. The banking group as liquidity pool and single risk unit . . . . .  | 90           |
| 4. Supervisory architecture and crisis management . . . . .  | 90           |
| a) Role of the national central banks . . . . .  | 90           |
| b) Role of the national governments . . . . .  | 91           |
| 5. Supervisory architecture and deposit insurance . . . . .  | 91           |
| III. System of Consolidating Supervision . . . . .   | 91           |
| 1. Principle of home country supervision . . . . .   | 91           |
| 2. Consolidating supervision over banking groups . . . . .   | 93           |
| 3. Decisions on the recognition of internal rating systems . . . . .   | 94           |
| a) Approval of internal systems to calculate risk factors . . . . .  | 94           |
| b) External responsibility for joint decisions . . . . .   | 95           |
| c) Effects of approval decisions on individual institutions . . . . .  | 96           |
| 4. Supervision of the adequacy of the consolidated level of own funds . . . . .  | 98           |

|   |            |
|---|------------|
| 5. Waiver of individual supervision of entities belonging to a banking group supervised within a country . . . . .      | 98         |
| 6. Bilateral coordination and cooperation agreements . . . . .  | 100        |
| 7. Transfer of sole supervision of subsidiary banking entities through bilateral agreements . . . . .                   | 100        |
| 8. Contribution of the CEBS toward convergence in supervisory practices . . . . .                                       | 100        |
| <b>IV. Horizontal Transfer of Decision Competences under European Law and Constitutional Law . . . . .</b>              | <b>101</b> |
| 1. Supervisory actions as administrative acts with “transnational” effects . . . . .                                    | 101        |
| 2. Points of nexus for legitimising supervision on a consolidated basis . . . . .                                       | 103        |
| 3. Decision-making responsibilities of the supervisory authorities in the home country of a subsidiary bank . . . . .   | 105        |
| 4. Compatibility with primary Community law (EU law) . . . . .  | 106        |
| a) Authority granted under article 47 para. 2 of the EC Treaty (article 53 para. 1 of the TFEU) . . . . .               | 106        |
| b) Authority to approximate laws under articles 94 and 95 of the EC Treaty (articles 115 and 114 of the TFEU) . . . . . | 107        |
| c) Complementary competences according to article 308 of the EC Treaty (article 352 of the TFEU) . . . . .              | 109        |
| 5. Compatibility with German constitutional law . . . . .   | 109        |
| <b>V. Substantive Harmonisation of Supervisory Practices . . . . .</b>  | <b>111</b> |
| 1. Relationship between supervisory architecture and harmonisation of substantive regulatory standards . . . . .        | 111        |
| 2. Options for Member States under Community law (EU law) . . . . .   | 112        |
| 3. Latitude in administrative practices of banking supervisory authorities . . . . .                                    | 112        |
| 4. Relevance of uniform supervisory practices toward both parent and subsidiary banking entities . . . . .              | 113        |
| 5. Importance of the Committee of European Banking Supervisors . . . . .  | 114        |
| 6. Coordination among regulatory authorities supervising a banking group . . . . .                                      | 114        |
| <b>VI. Supervisory Measures with Transnational Effects . . . . .</b>  | <b>115</b> |
| 1. Effects of decisions by the consolidating supervisor on individual entities within a banking group . . . . .         | 115        |
| 2. Applicable substantive law and administrative procedural law . . . . .   | 117        |
| a) Laws of the home country of the parent entity . . . . .  | 117        |
| b) Rules for cooperation among supervisory authorities . . . . .  | 117        |
| 3. Cooperation agreements among supervisory authorities . . . . .   | 118        |
| 4. Legal protections . . . . .  | 118        |
| a) Legal recourse against decisions spanning entire banking groups . . . . .  | 118        |
| b) Legal recourse against decisions made on an individual basis   | 119        |

|  |            |
|--|------------|
| c) Legal recourse against cooperative measures without direct external legal effects . . . . .                         | 120        |
| <b>VII. Liability . . . . .</b>  | <b>120</b> |
| 1. Decisions made solely by the consolidating supervisor . . . . .   | 121        |
| 2. Liability in the case of joint decisions by supervisory authorities . . . . .                                       | 121        |
| 3. Parallel decisions issued on an individual basis . . . . .  | 121        |
| <b>Part Two: Further Development of Supervisory Structures . . . . .</b>   | <b>123</b> |
| <b>VIII. Strengthened Cooperation among National Supervisory Authorities . . . . .</b>                                 | <b>123</b> |
| 1. Duty to consider recommendations of the CEBS . . . . .  | 124        |
| 2. Improvement of information flow . . . . .   | 125        |
| <b>IX. Expanded Horizontal Transfer of Competences: The Lead Supervisor Model . . . . .</b>                            | <b>125</b> |
| 1. Proposal of the European Financial Services Round Table . . . . .   | 125        |
| 2. Legal foundations for concentrating supervisory authority over entire banking groups . . . . .                      | 127        |
| a) Bilateral agreements . . . . .  | 128        |
| b) Harmonisation of laws . . . . .   | 128        |
| c) Relevance of substantive harmonisation . . . . .  | 129        |
| d) Authority to conduct examinations in foreign territories . . . . .  | 129        |
| 3. Extension of concentrated supervision beyond liquidity and solvency protection? . . . . .                           | 130        |
| 4. External decision-making powers . . . . .   | 132        |
| 5. Competences of the colleges of supervisors . . . . .  | 133        |
| 6. Business activities of banking groups in different currency zones . . . . .   | 133        |
| <b>X. Vertical Transfer of Competences: European Banking Supervision . . . . .</b>                                     | <b>134</b> |
| 1. Models for European banking supervision . . . . .   | 134        |
| 2. Legal basis of banking supervision by the European Community (European Union) . . . . .                             | 135        |
| 3. Relevance of the development and structure of the harmonised standards . . . . .                                    | 136        |
| 4. Rationale for harmonisation competences of the European Community (European Union) . . . . .                        | 137        |
| 5. Rationale for authority to issue regulations in crisis situations . . . . .   | 139        |
| 6. Rationale for decision-making powers of the European Community (European Union) . . . . .                           | 139        |
| a) Relationship to competence of the European Community (European Union) to harmonise laws . . . . .                   | 139        |
| b) Role of complementary competences under article 308 of the EC Treaty . . . . .                                      | 141        |
| c) Preference toward the consolidating position of the supervisory authority responsible for the parent bank . . . . . | 142        |

## Table of Contents

|   |            |
|---|------------|
| 7. Competence for creating an independent European supervisory authority . . . . .                            | 142        |
| a) Harmonisation powers of a European banking supervisory authority . . . . .                                 | 145        |
| b) Authority to issue directives in crisis situations . . . . .   | 146        |
| c) Decision-making powers of a European banking supervisory authority . . . . .                               | 147        |
| 8. Scope of supervisory authority of a European supervisory authority with regard to banking groups . . . . . | 148        |
| 9. Legal protections . . . . .  | 148        |
| a) Legal protections against decisions attributable to the Commission or the Council . . . . .                | 148        |
| b) Legal protections against acts by a legally independent European supervisory authority . . . . .           | 149        |
| 10. Liability . . . . .   | 150        |
| <b>XI. Comparative Evaluation of the Individual Models . . . . .</b>  | <b>150</b> |
| 1. The prevailing system of supervision on a consolidating basis . . . . .                                    | 150        |
| 2. The lead supervisor model . . . . .  | 151        |
| 3. European supervisory regime . . . . .  | 152        |
| a) Harmonisation of standards into concrete terms by a European banking supervisory authority . . . . .       | 152        |
| b) Limited decision-making powers in a two-tiered supervisory model . . . . .                                 | 152        |
| c) European supervisory authority for banking groups operating throughout the Community . . . . .             | 152        |