

# Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen

Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung  
der European Banking Authority

Von

Katja Michel

Duncker & Humblot • Berlin

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

<b>Fragestellung und Gang der Untersuchung</b>	<b>23</b>
--	-----------

## 2. Teil

<b>Das institutionelle Gleichgewicht in der Europäischen Union</b>	<b>27</b>
--	-----------

### 1. Kapitel

<b>Ideengeschichtliche Wurzeln der Gewaltenteilung</b>	<b>27</b>
--	-----------

### 2. Kapitel

<b>Primärrechtliche Analyse des institutionellen Gleichgewichts</b>	<b>31</b>
---	-----------

A. Der institutionelle Rahmen und die Organisationsstruktur der Europäischen Union	31
B. Die unionsspezifische Funktionenteilung :	33
I. Gesetzgebungsfunktion	33
II. Exekutivfunktion	36
1. Funktion der Regierung	36
2. Funktion der Verwaltung	39
a) Stärkung der Verwaltungsfunktion durch den Vertrag von Lissabon	39
b) Träger der Verwaltungsfunktion	41
c) Bedeutung der Unabhängigkeit der europäischen Verwaltung nach Art. 298 AEUV	43
d) Bedeutung der Effizienz und der Offenheit der europäischen Verwaltung nach Art. 298 AEUV	55
III. Rechtsprechungsfunktion	56
IV. Zusammenfassung und Bewertung	56
C. Das Verhältnis der Unionsorgane zueinander: Institutionelles <i>Gleichgewicht</i> ?	58
I. System von checks and balances	58
1. Kontroll-, Mitwirkungs- und sonstige Einwirkungsrechte im Organverhältnis	58
2. Vorbehaltsbereiche an Aufgaben und Befugnissen der Unionsorgane	63

II.	Institutionelles G/e/c/zgewicht?	64
III.	Fazit	69

### 3. Kapitel

<b>Entwicklung und Konkretisierung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union</b>		70
---	--	----

A.	Die /V/era«;-Rechtsprechung als Grundstein in der Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts	70
I.	Der Hintergrund: Übertragung von Befugnissen an eine privatrechtliche Einrichtung durch die Hohe Behörde	70
II.	Das „Gleichgewicht der Gewalten“ als Strukturprinzip der Gemeinschaft	71
III.	Aufrechterhaltung der Verantwortung der Organe als Grundgedanke	71
IV.	Art der übertragbaren Befugnisse und Anforderungen atj die Übertragung von Befugnissen an vertragsfremde Einrichtungen	72
B.	Der terminologische Wechsel zum institutionellen Gleichgewicht	74
C.	Konkretisierung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts in der Rechtsprechung	74
I.	System der Zuständigkeitsverteilung und justiziabler Grundsatz	74
II.	Einzelausprägungen des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts	75
1.	Maßstab und Grenze für Gewichtsverschiebungen im Horizontalverhältnis	75
a)	Vereinbarkeit des Verwaltungsausschussverfahrens mit dem institutionellen Gleichgewicht	75
b)	Keine Ermächtigung der Verwaltungskommission zum Erlass von Rechtsakten mit normativem Charakter	76
2.	Sicherung der Beteiligungsrechte der Organe	77
a)	Wahl der richtigen Rechtsgrundlage	77
b)	Keine Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen durch den Rat	78
c)	Anhörung als wesentliche Formvorschrift	79
3.	Insbesondere: Aufwertung der prozessrechtlichen Stellung des Europäischen Parlaments	80
4.	Loyalitätsgrundsatz	81
III.	Methodische Bezugnahme auf das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts	82
D.	Der Gerichtshof als Bindungsadressat des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts	82

## 4. Kapitel

**Prinzipiencharakter, Herleitung und Funktionen  
des institutionellen Gleichgewichts**

83

- A. Institutionelles Gleichgewicht als „Prinzip i. S. e. Optimierungsgebotes“ ... 83
- B. Herleitung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts 85
- C. Funktionen des institutionellen Gleichgewichts 85
  - I. Interessenausgleich 86
  - II. Verhinderung von Machtmissbrauch und Sicherung von Freiheit .... 87
  - III. Funktionsgerechtigkeit 88
  - IV. Demokratische Legitimation 89

## 5. Kapitel

**Zusammenfassung**

90

*3. Teil***Das institutionelle Gleichgewicht und EU-Agenturen**

92

## 1. Kapitel

**Das Europäische Agenturwesen**

92

- A. Das Europäische Agenturwesen als Element des Europäischen Verwaltungsverbundes 92
  - I. Der Europäische Verwaltungsverbund 92
  - II. Ausbildung europäischer Agenturen als Folge der institutionellen Ausdifferenzierung des Direktvollzugs der Union 93
- B. Begriff und Merkmale der europäischen Agentur sowie Abgrenzung zu anderen Einrichtungen auf Unionsebene 94
  - I. Begriff und Merkmale der europäischen Agentur 94
  - II. Regulierungs- und Exekutivagenturen 96
    - 1. Exekutivagenturen 96
    - 2. Regulierungsagenturen 97
  - III. Abgrenzung zu anderen Einrichtungen 98
  - IV. Schritte zu mehr Einheitlichkeit unter den heterogenen europäischen Agenturen 98
- C. Phasen des Agenturgründungsprozesses 100
- D. Systematisierung des Einrichtungsbestandes 105
  - I. Agenturen mit Regulierungsbefugnissen 106
  - II. Agenturen mit der Befugnis zur verbindlichen Einzelfallentscheidung 106
  - III. Agenturen, die im Schwerpunkt eine Unterstützungsfunktion ausüben 107

## 2. Kapitel

<b>Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts und seine Bedeutung für die Errichtung und das Handeln europäischer Agenturen</b>		<b>107</b>
A.	Agenturen als Herausforderung für das institutionelle Gleichgewicht	108
I.	Beeinflussung des institutionellen Gleichgewichts durch Agenturen ..	108
II.	Gefährdung der Verwirklichung der hinter dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts stehenden Funktionen	109
III.	Agenturspezifische Anknüpfungspunkte für die Gefährdung des institutionellen Gleichgewichts	110
	1. Art und Umfang der übertragenen Befugnisse .	110
	2. Art und Umfang der übertragenen Aufgaben und betroffenes Sachgebiet	110
	3. Unabhängigkeit der Agentur	111
	4. Wechselbeziehung zwischen den vorgenannten Parametern und Maßgeblichkeit der Einzelfallbetrachtung	111
B.	Grundsätzliche Zulässigkeit der Errichtung europäischer Agenturen und der Übertragung von Befugnissen	111
I.	Keine abschließende Normierung der Unionseinrichtungen	111
II.	Keine prinzipielle Unvereinbarkeit der Organisationsform der Agentur mit dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts	112
III.	Zulässigkeit der Übertragung von Befugnissen an Agenturen am Maßstab von Art. 290 AEUV und-Art. 291 AEUV	114
	1. Kein Ausschluss nach Art. 290 AEUV	114
	2. Kein Ausschluss nach Art. 291 AEUV	115
IV.	Fazit	116
C.	Kompetenz der Union zur Errichtung von Agenturen	116
I.	Verbandskompetenz der Union	116
	1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	117
	2. Errichtungsgrundlagen	117
	a) Sachkompetenzen	117
	b) Im Besonderen: Art. 114 Abs. 1 AEUV als Grundlage für die Errichtung von Agenturen	118
	c) Art. 352 AEUV	120
	d) Art. 298 AEUV als Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen?	121
	3. Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip	122
II.	Organisationskompetenz: institutioneller Gesetzesvorbehalt	123
D.	Art und Umfang der an Agenturen übertragbaren Befugnisse	124
I.	Delegation als Übertragung von Befugnissen	125
II.	Art der übertragbaren Befugnisse	125
	1. Bedeutung und Anforderungen der Afeww'-Rechtsprechung für europäische Agenturen	126

a)	Grundlegende Unterschiede zwischen den Einrichtungen des <i>Meroni</i> -Urteils und den europäischen Agenturen	126
b)	Übertragung genau eingrenzter (Durchführungs-)Befugnisse	128
c)	Spannungsverhältnis der <i>Meroni</i> -Rechtsprechung des EuGH mit der <i>Schreier</i> -Rechtsprechung des Gerichts	130
2.	Primärrechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Ermessensbefugnissen an europäische Agenturen	131
3.	Bedingte Tauglichkeit des Begriffs „politisch“ als Abgrenzungskriterium für die an Agenturen delegierbaren (Ermessens-)Befugnisse	132
4.	Übertragung der Befugnis zum Erlass von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung an europäische Agenturen	134
III.	Umfang der an Agenturen übertragbaren Befugnisse	136
IV.	Übertragung quasi-judizieller Befugnisse an Agenturen	137
V.	Formelle Anforderungen an die Delegation	138
VI.	Zwischenergebnis	138
E.	Zulässige Formen des Agenturhandelns	138
I.	Erstreckung des Handlungsformenkatalogs des Art. 288 AEÜV auf Agenturen	139
II.	Rechtsverbindliche Handlungsformen	139
1.	Beschlüsse	139
2.	Verordnungen und Richtlinien	142
3.	Verwaltungsverträge	143
III.	Nicht rechtsverbindliche Handlungsformen	143
1.	Empfehlungen und Stellungnahmen	143
2.	<i>Soft law</i>	144
3.	Schlicht hoheitliches Handeln	145
	Unabhängigkeit der Agenturen und Aufsicht und Kontrolle durch die Unionsorgane	145
I.	Unabhängigkeit der Agenturen	145
1.	Gründe für die Unabhängigkeit von Agenturen	146
a)	Steigerung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit	146
b)	Steigerung der Glaubwürdigkeit der Agenturhandlungen	146
c)	Effektive Wahrnehmung einer Koordinierungsfunktion	147
2.	Zunehmende Unabhängigkeit der Agenturen	147
II.	Aufsicht, Kontrolle und Steuerung der Agenturen	148
1.	Bedürfnis nach einer Bindung der Agenturen an die Unionsorgane	148
2.	Differenzierung zwischen Aufsicht, Kontrolle und Steuerung . . . .	149
III.	Aufsicht durch die Kommission?	149
IV.	Ausschluss der Übertragung von Befugnissen mit Ermessensspielraum zur Kompensation der Unabhängigkeit?	153
V.	Kontrolle durch das Parlament	154

VI.	Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union	156
VII.	Rechnungshofkontrolle und Kontrolle durch OLAF	157
VIII.	Zwischenergebnis: Unverzichtbare Kontrollen der Agenturen durch die Unionsorgane	157
IX.	Sonstige Kontroll- und Einwirkungsrechte der Unionsorgane gegenüber den Agenturen	158
X.	Insbesondere: Einwirkung auf die Agenturen über deren Binnenorganisation	159
G.	Rechtsschutz	161
I.	Primärrechtsschutz und sekundärrechtliche Rechtsschutzmodelle . . . .	162
II.	Sekundärrechtsschutz: Haftung	163
H.	Zusammenfassung	i 163

#### 4. Teil

### **Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) 166**

#### 1. Kapitel

#### **Begriffe der Bankenaufsicht und der Bankenregulierung und Ziele der Bankenaufsicht 166**

#### 2. Kapitel

#### **Die EBA als Akteurin der europäischen Bankenaufsicht 168**

A.	Die Europäisierung der Bankenaufsicht – Besonderheiten und ausgewählte Meilensteine	168
I.	Der europäische Finanzmarkt als Element des europäischen Binnenmarktes	168
II.	Die Bankenmarktintegration auf sekundärrechtlicher Ebene	169
1.	Die drei Leitprinzipien der Bankenmarktintegration	169
2.	Integrationssschub durch den <i>Financial Service Action Plan</i>	170
3.	Vertiefung der europäischen Bankenmarktintegration durch das Regelwerk CRD IV	170
III.	Die Errichtung des <i>Lamfalussy</i> -Verfahrens	172
IV.	Die Neuorganisation der Europäischen Bankenaufsicht durch das Europäische System der Finanzaufsicht und die Europäische Bankunion	174
B.	Die EBA als Bestandteil des Europäischen Systems der Finanzaufsicht und als europäische Agentur	175
I.	Die wesentlichen Ursachen der Finanzkrise der Jahre 2007/2008 . . .	176
II.	Die Ziele des ESFS	177
III.	Die Zusammensetzung des ESFS	177

1.	Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)	177
2.	EBA, ESMA und EIOPA als sektorale und dezentral angesiedelte Behörden der europäischen Finanzmarktaufsicht	178
3.	Der Gemeinsame Ausschuss der ESA	179
4.	Die nationalen Aufsichtsbehörden	180
5.	Die Netzstruktur des ESFS	181
IV.	Die EBA als europäische Agentur und Nachfolgerin des CEBS	181
1.	Die EBA als europäische Agentur	181
2.	Die Gründe für die Unabhängigkeit der EBA	182
3.	Die EBA als Nachfolgerin des CEBS	183
C.	Die EBA als Bestandteil der Europäischen Bankenunion	183
I.	Die Europäische Bankenunion – Überblick	183
1.	Hintergrund und Ziele der Europäischen Bankenunion	183
2.	Die drei Säulen der Europäischen Bankenunion – Überblick	185
a)	Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus für Banken	185
b)	Das Regime der Sanierung und Abwicklung von Banken	188
aa)	Die BRRD	189
bb)	Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus für Banken	189
c)	Die Harmonisierung der Regeln für die Einlagensicherung	190
II.	Das Verhältnis des ESFS und der EBA zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und zur EZB als zentraler Bankenaufseherin	190
D.	Ziele und Aufgaben der EBA	191
I.	Ziele der EBA	191
II.	Aufgaben der EBA	192
1.	Erarbeitung eines <i>Single rulebooks</i> und Entwicklung eines europäischen Aufsichtshandbuchs	192
2.	Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtskultur	193
3.	Förderung der Delegation von Aufgaben und Pflichten und Durchführung vergleichender Analysen	194
4.	Verbraucherschutzrechtliche Aufgaben	194
5.	Koordinator- und Informationsfunktion der EBA	195
6.	Überwachung und Bewertung von Marktentwicklungen	196
7.	Einbindung der EBA in die Sanierungs- und Abwicklungsplanung für Finanzinstitute	197
8.	Beteiligung an den Aufsichtskollegien	198
9.	Enge Zusammenarbeit mit dem ESRB	198
10.	Einbindung in das internationale Aufsichtssystem	199
11.	Erweiterung der Aufgaben der EBA	199
E.	Der materiell-rechtliche Rahmen für die Tätigkeit der EBA	199

## 3. Kapitel

**Die Vereinbarkeit der Errichtung der EBA  
mit dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts** **201**

A. Kompetenz der Union zur Errichtung der EBA	201
I. Verbandskompetenz der Union zur Errichtung der EBA	201
1. Art. 114 AEUV	201
a) Rechtsetzung der Union im Bereich der Bankenaufsicht	201
b) Errichtung der EBA	202
2. Subsidiarität der Art. 115 und Art. 352 AEUV	204
3. Subsidiaritätsprinzip	204
4. Verhältnismäßigkeitsprinzip	205
II. Kein Ausschluss nach Art. 127 Abs. 5 und Abs. 6 AEUV	205
III. Organisationskompetenz	206
B. Binnenorganisation und Entscheidungsstruktur der EBA – Steuerungsmöglichkeiten der Unionsorgane	207
I. Der Rat der Aufseher	207
1. Zusammensetzung	207
2. Bildung interner Ausschüsse und Gremien	208
3. Aufgaben und Befugnisse	209
4. Beschlussfassung	210
II. Der Verwaltungsrat	211
1. Zusammensetzung und Beschlussfassung	211
2. Aufgaben und Befugnisse	212
III. Der Vorsitzende	213
1. Ernennung und Abberufung	213
2. Aufgaben und Befugnisse	214
IV. Der Exekutivdirektor	214
1. Ernennung und Abberufung	214
2. Aufgaben und Befugnisse	215
V. Der Beschwerdeausschuss	215
1. Zusammensetzung des Ausschusses	215
2. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	216
3. Das Beschwerdeverfahren – Überblick	217
VI. Die Interessengruppe Bankensektor	218
VII. Die Unabhängigkeit der EBA-Organe	219
VIII. Die laufende Einwirkung der politischen Unionsorgane über die Binnenorganisation der EBA	221
1. Die Einflussnahme der Kommission in den Kollegialorganen der EBA	221
2. Die Beteiligung der Kommission an der personellen Besetzung des Beschwerdeausschusses und der Bestellung des Vorsitzenden und des Exekutivdirektors	222

3.	Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der personellen Besetzung der Ämter des Vorsitzenden und des Exekutivdirektors	222
IX.	Zwischenergebnis	223
C.	Kontrolle der EBA durch die Unionsorgane	223
I.	Rechenschafts- und Berichtspflichten gegenüber den Unionsorganen	224
II.	Finanzierung der EBA und Haushaltskontrolle durch das Parlament und den Rat	225
III.	Rechnungshofkontrolle, Kontrolle durch OLAF und gerichtliche Kontrolle	225
IV.	Weitere Kontrollrechte	225
V.	Fazit	226
D.	Die Übertragung von Befugnissen auf die EBA im Lichte des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts	227
I.	Kein Entzug bestehender Aufgaben der Kommission	227
II.	Beteiligung der EBA an der Rechtsetzung auf Unionsebene	227
1.	Entwürfe technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards	227
a)	Technische Regulierungs- und Durchführungsstandards	227
b)	Entwicklungsmonopol der Kommission für technische Regulierungs- und Durchführungsstandards?	229
c)	Würdigung der Befugnisse der Kommission und der EBA hinsichtlich der Entwicklung und des Erlasses von technischen Standards nach der EBA-VO	233
d)	Kontrolle durch das Parlament und den Rat	236
2.	Leitlinien und Empfehlungen	238
III.	Aufsichts- und Vollzugsbefugnisse der EBA	243
1.	Weisungs- und Durchgriffsbefugnisse der EBA	243
a)	„Drei-Stufen-Mechanismus“	243
b)	Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten	248
c)	Krisenfall	251
d)	Gemeinsame Folgen der EBA-Beschlüsse für die Aufsichtstätigkeit auf mitgliedstaatlicher Ebene	256
e)	Schutz der haushaltspolitischen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	256
2.	Beschränkungen und Verbote bestimmter Finanztätigkeiten	257
3.	Warnungen	258
4.	Durchführung unionsweiter Stresstests für Banken	260
5.	Vollzugsorientierte Empfehlungen	263
6.	Stellungnahmen	264
7.	„Single Rulebook Questions & Answers Tool“ der EBA	265
8.	Die informatorischen Befugnisse der EBA	265
9.	Die sonstigen Befugnisse der EBA	267
IV.	Quasi-judizielle Befugnisse der EBA	267
V.	Gesamtwürdigung	267

E. Der Rechtsschutz gegen das Handeln der EBA	269
I. Die Bedeutung des Beschwerdeverfahrens nach der EBA-Verordnung für das institutionelle Gleichgewicht	269
II. Rechtsschutz gegen die verschiedenen Handlungen der EBA	270
1. Beschlüsse	271
a) Anfechtungskonstellationen	271
b) Beschränkte gerichtliche Überprüfung der EBA-Beschlüsse?..	274
2. Technische Standards	274
3. Leitlinien	278
4. Handeln ohne Rechtswirkungen gegenüber Dritten – insbesondere Rechtsschutz gegen Warnungen	279
5. Sekundärrechtsschutz gegen das Handeln der EBA	279
6. Zusammenfassung	280
F. Gesamtwürdigung	280

*5. Teil*

**Zusammenfassung der Ergebnisse  
in Thesen** **282**

<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>287</b>
-----------------------------	------------

<b>Sachverzeichnis</b>	<b>317</b>
------------------------	------------