

## BÜßGELDRECHT IN DER EUROPÄISCHEN BANKENAUF SICHT

### Fine law in european banking supervision

MAXI SCHÄFER\*

**Abstract:** The imposition of sanctions within the framework of European banking supervision is essentially intended to ensure that the European Union's policy in the banking sector is implemented effectively to ensure financial stability within the Euro area. The law on fines under banking supervisory derives its authorization from the European Banking Union created in 2014 in general and the so-called Single Supervisory Mechanism (SSM) in particular. In terms of banking supervision, the supervisory sanctions regime of the EU addresses credit institutions as legal entities. This article demonstrates how corporate groups, being a combination of several legal entities, are nevertheless subject to supervision of the ECB and the national supervisory authorities, and therefore subject to sanctions. For this purpose, in addition to the division of responsibilities between the ECB and national supervisory authorities, this article also deals with the supervisory sanction regime set out in Art. 18 SSM-VO and its norm and sanctions addressees.

**Keywords:** *Banking Union, Single Supervisory Mechanism, ECB, corporate groups, Sanctions in European Banking Supervision*

### 1. EINLEITUNG

Hintergrund für die Schaffung einer europäischen Bankenunion war die globale Finanzkrise, die im Jahr 2007 weltweit das Vertrauen in die Kapitalmärkte erschüttert hatte.<sup>1</sup> Den neuen Herausforderungen, die sich infolge der Finanzmarktkrise für Wirtschaft und Politik stellten, versuchte die Europäische Kommission dadurch zu begegnen, die bis zu diesem Zeitpunkt nur dürftige unionsrechtliche Regulationsdichte auf den Finanzmärkten der Mitgliedsstaaten zu erhöhen, um auf diese Weise die Integrität der europäischen Finanzmärkte wiederherzustellen.<sup>2</sup> In diesem Kontext muss auch die aktuelle Ausgestaltung des aufsichtsbezogenen Sanktionsregimes der

---

\* Akademische Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschafts- und Steuerrecht, Abteilung Rechtswissenschaft, Universität Mannheim.

<sup>1</sup> Vgl. ZAGOURAS Georgios: Verwaltungssanktionen der Europäischen Zentralbank: Bußgelder, Kompetenzen, Bemessungsmaßstäbe. *WM*, 2017, 558.

<sup>2</sup> Vgl. BECKER Ralf – RODDE Anja: Auswirkungen europäischer Rechtsakte auf das Kapitalmarktsanktionsrecht – Neuerungen durch das Finanzmarktnovellierungsgesetz. *ZBB*, 2016, 11; VEIL, Rüdiger: Sanktionsrisiken für Emittenten und Geschäftsleiter im Kapitalmarktrecht. *ZGR*, 2016, 305, 306.

europäischen Bankenaufsicht gesehen werden. Auch diese geht im Wesentlichen auf die Lehren zurück, die man – insbesondere auch rechtspolitisch – aus der weltweiten Finanzmarktkrise gezogen hatte.<sup>3</sup>

Vor der globalen Finanzkrise bestanden für die Bankenaufsicht innerhalb der europäischen Union keine einheitlichen Vorgaben. Die Ausgestaltung und Durchführung der Bankenaufsicht lag überwiegend im Ermessen der Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Überwachungsstandards für die in der europäischen Union ansässigen Banken je nach Mitgliedstaat erheblich divergierten. Besonders problematisch war dabei der Umstand, dass keine Mindestvorgaben für die staatliche Überwachung existierten und von einem einheitlichen (hohen) Niveau der Aufsichtsstandards folglich nicht die Rede sein konnte. Vielmehr erwies sich die Überwachung durch die nationalen Aufsichtsbehörden mitunter als höchst defizitär.<sup>5</sup> Dass insbesondere der Bankensektor durch die globale Finanzkrise überaus schwer betroffen wurde, war das Ergebnis dieser unzureichenden Aufsichtspraxis, die auf das Fehlen einheitlicher Vorgaben zurückgeführt werden konnte.<sup>6</sup> Die Erkenntnis, dass die mannigfaltige Ausgestaltung der Bankenaufsicht in den Mitgliedstaaten dem innereuropäischen Bankensystem nicht die notwendige Stabilität bieten konnte, machte eine einheitliche europäische Antwort für die Beaufsichtigung der Banken im Euroraum unausweichlich. Sieben Jahre später wurde diese Antwort durch den sog. „einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ (SSM) gegeben, dem man auf Grundlage der SSM-VO<sup>7</sup> errichtete. Er stellt die erste von drei Säulen<sup>8</sup> der europäischen Bankenunion<sup>9</sup> dar, die im Mai 2014 geschaffen wurde. Im Ergebnis wurde die Bankenaufsicht durch den SSM nunmehr von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert, um „die Verantwortung über die Schlüsselindustrie Bankwesen von den Mitgliedstaaten auf ein europäisches Niveau zu heben“.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Vgl. ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558.

<sup>4</sup> Vgl. DINOVI Stanjo: Europäische Bankenaufsicht im Wandel. *EuR*, 2013, 593.

<sup>5</sup> Vgl. DINOVI, *EuR*, 2013, 593.

<sup>6</sup> DINOVI, *EuR*, 2013, 593.

<sup>7</sup> VO (EU) 1024/2013 v. 15. 10. 2014 DES RATES v. 15. 10. 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus), ABl. EU L 287 v. 29. 10. 2013, zuletzt geändert durch die Berichtigung der Verordnung (EU) 1024/2013 v. 19. 8. 2015, ABl. EU L 218/82 (SSM-VO).

<sup>8</sup> Daneben gibt es als zweite Säule noch den einheitlichen Abwicklungsmechanismus und als dritte Säule das gemeinsame europäische Einlagensicherungssystem; vgl. ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558; ferner TUSCH Sebastian – HERZ Benjamin: Die Entwicklung des europäischen Bankaufsichtsrechts in den Jahren 2014/2015. *EuZW*, 2015, 814.

<sup>9</sup> Vgl. zur europäischen Bankenunion BRESCIA-MORRA, Concetta: From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union – The Role of the ECB and the EBA. *LUISS Working Paper*, 2/2014, S. 2 ff.; TRÖGER Tobias: Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) – Allheilmittel oder quacksalberische Bankenregulierung. *ZBB*, 2013, 373 ff.

<sup>10</sup> ZAGOURAS: In: SCHIMANSKY Herbert – BUNTE Hermann-Josef – LWOWSKI Hans-Jürgen (Hrsg.): *Bankrechts-Handbuch*. C.H. Beck, 5. Aufl., 2017. § 124 b Rn. 4; vgl. Zu den Zielen der Bankenunion aus PETERS Kerstin: Die geplante europäische Bankenunion –

## 2. ZIELE UND ZUSTÄNDIGKEITSAUFTEILUNG IM EINHEITLICHEN AUFSICHTSMECHANISMUS (SSM)

Die mit dem SSM verfolgten Ziele sind aufgrund der Auswirkungen und Ursachen der globalen Finanzkrise bereits vorgezeichnet<sup>11</sup>: durch die Schaffung einheitlicher Aufsichtsregelungen und Aufsichtsstandards soll die Finanzstabilität innerhalb des Euroraums gewährleistet werden.<sup>12</sup> Die einheitliche Durchsetzung des europäischen Regelwerks für Finanzdienstleistungen soll ferner sicherstellen, dass die Politik der Union hinsichtlich der Beaufsichtigung von Kreditinstituten kohärent und wirksam umgesetzt wird.<sup>13</sup>

Der SSM setzt sich aus der europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Aufsichtsbehörden zusammen.<sup>14</sup> Die nationalen Aufsichtsbehörden sind die Aufsichtsbehörden der Euro-Länder, aber auch Drittstaaten können freiwillig am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen.<sup>15</sup> Die Zuständigkeit für die Überwachung der in den Anwendungsbereich der SSM-VO einbezogenen Kreditinstitute wird zwischen der EZB und den nationalen Behörden aufgeteilt. Im Zuge der SSM-VO wurde damit nicht nur ein einheitlicher Rechtsrahmen für den Bankensektor im Euroraum geschaffen, sondern zugleich auch ein administrativer Unterbau für die Durchsetzung der vorgeschriebenen Überwachungsstandards kreiert.<sup>16</sup> Dabei kommt der EZB eine zentrale Rolle zu. Denn die Verantwortung, dass der SSM das Ziel einer einheitlichen Überwachung der Kreditinstitute erreicht, obliegt nach Maßgabe der SSM-VO allein der EZB.<sup>17</sup> Die EZB agiert damit als zentrale Bankenaufsichtsbehörde im Euroraum, welche an der Spitze des einheitlichen Aufsichtsmechanismus steht.<sup>18</sup> Ihrer unmittelbaren Aufsicht unterstehen die bedeutendsten Kreditinstitute innerhalb der Europäischen Union, wobei sich die Kriterien, anhand derer ermittelt wird, ob ein Kreditinstitut als „bedeutend“ einzustufen ist, insbesondere aus Art. 6 SSM-VO ergeben.<sup>19</sup> Maßgeblich sind etwa die Größe, die Relevanz des Kreditinstituts für die Wirtschaft der Union oder eines teilnehmenden Mitgliedstaats sowie die Bedeutung dessen grenzüberschreitender Tätigkeiten (vgl. Art. 6 Abs. 4 SSM-VO).

---

eine kritische Würdigung. *WM*, 2014, 396, 398; LEHMANN Matthias – MANGLER-NESTLER Cornelia: Einheitlicher Europäischer Aufsichtsmechanismus: Bankenaufsicht durch die EZB. *ZBB*, 2014, 2 ff.

<sup>11</sup> Vgl. ErwGr. 4 SSM-VO.

<sup>12</sup> Vgl. ErwGr. 5 SSM-VO.

<sup>13</sup> Vgl. ErwGr. 12 SSM-VO.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 SSM-VO.

<sup>15</sup> ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558 (559).

<sup>16</sup> ZAGOURAS: In: SCHIMANSKY – BUNTE – LWOWSKI: *Bankrechts-Handbuch*. § 124 b Rn. 6.

<sup>17</sup> Art. 6 Abs. 1 SSM-VO.

<sup>18</sup> Vgl. auch Meldung der beck-aktuell Redaktion v. 4. 11. 2014, becklink 1035459.

<sup>19</sup> ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558; zum Kriterium der „bedeutenden“ Institute nach Art. 6 Abs. 3 SSM-VO vgl. auch LEHMANN – MANGER-NESTLER, *ZBB*, 2014, 2, 13; vgl. auch TUSCH – HERZ, *EuZW*, 2015, 814, 815; derzeit unterstehen der unmittelbaren Aufsicht der EZB die etwa 119 bedeutendsten Kreditinstitute des Euroraums, vgl. EZB, list of significant supervised entities, Stand: 1. 3. 2019.

Für alle anderen (weniger bedeutenden) Kreditinstitute bleiben zwar die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig. Diese unterstehen jedoch wiederum der Aufsicht der EZB. Zur Sicherstellung der einheitlichen Aufsichtsstandards kann die EZB etwa Verordnungen, Leitlinien und allgemeine Weisungen erteilen.<sup>20</sup> Damit nimmt die EZB zumindest auch mittelbar Einfluss auf die Beaufsichtigung weniger bedeutender Kreditinstitute. Erscheint die einheitliche Anwendung der hohen Aufsichtsstandards dennoch gefährdet, kann die EZB auch von ihrem Selbsteintrittsrecht nach Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO Gebrauch machen und die Aufsicht über ein weniger bedeutendes Kreditinstitut im Sinne der SSM-VO an sich ziehen.<sup>21</sup>

### 3. AUFSICHTSBEZOGENES SANKTIONSRÉGIME DES ART. 18 SSM-VO

Um ihren durch die SSM-VO übertragenen Aufgaben und Verpflichtungen nachkommen und die Einhaltung bankenrechtlicher Bestimmungen mit Nachdruck durchsetzen zu können, sieht Art. 18 SSM-VO ein eigenes aufsichtsbezogenes Bußgeldregime vor.<sup>22</sup>

#### 3.1. Bußgeldkompetenz

Art. 18 Abs. 1 SSM-VO ermächtigt die EZB, bei Verstößen von bedeutenden Kreditinstituten gegen die Anforderungen bußgeldbewehrter unmittelbar anwendbarer Unionsrechtsakte (Verwaltungs-)Geldbußen zu verhängen.<sup>23</sup> Unbeschadet hiervon kommt der EZB ebenso eine Bußgeldkompetenz zu, um die Einhaltung ihrer eigenen Verordnungen und Beschlüsse sicherzustellen. Insoweit rekurriert Art. 18 Abs. 7 SSM-VO auf die VO (EG) Nr. 2532/98<sup>24</sup>, die auf Grundlage von Art. 132 Abs. 3 AEUV erlassen wurde. Geldbußen für Verstöße gegen Verordnungen und Beschlüsse der EZB werden von der EZB dabei gleichermaßen gegen bedeutende und weniger bedeutende Kreditinstitute ausgesprochen.<sup>25</sup>

Demgegenüber verhängen die nationalen Behörden Geldbußen bei Verstößen weniger bedeutender Kreditinstitute gegen Unionsrecht.<sup>26</sup> Ferner obliegt ihnen die Bußgeldkompetenz, wenn ein – bedeutendes oder weniger bedeutendes – Kreditinstitut gegen nationale Rechtsvorschriften verstößt, mit denen Unionsrecht umgesetzt wird.<sup>27</sup> Dies betrifft insbesondere Verstöße gegen richtlinienumsetzendes Recht.<sup>28</sup>

<sup>20</sup> TUSCH – HERZ, *EuZW*, 2015, 814, 815; CEYSSENS Jan: Teufelskreis zwischen Banken und Staatsfinanzen – Der neue Europäische Bankaufsichtsmechanismus. *NJW*, 2013, 3704, 3707.

<sup>21</sup> CEYSSENS, *NJW*, 2013, 3704, 3707.

<sup>22</sup> Siehe auch ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 561.

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch TUSCH – HERZ, *EuZW*, 2015, 814, 815 m.w.N.

<sup>24</sup> VO (EG) 2532/98 v. 23. 11. 1998, ABl. EU L 318 v. 27. 11. 1998, S. 4 ff.

<sup>25</sup> ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 563.

<sup>26</sup> Vgl. TUSCH – HERZ, *EuZW*, 2015, 814, 815.

<sup>27</sup> Art. 18 Abs. 5 SSM-VO.

<sup>28</sup> Vgl. ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 563.

Zwar kann demnach eine weitreichende Bußgeldkompetenz der nationalen Aufsichtsbehörden konstatiert werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die EZB von den Behörden verlangen kann ein Verfahren einzuleiten, wenn dies für die Zwecke der Wahrnehmung der ihr durch die SSM-VO übertragenen Aufgaben geboten ist.<sup>29</sup> Rechtsverletzungen durch natürliche Personen, sowie Verstöße gegen rein nationales Recht werden stets von den nationalen Aufsichtsbehörden sanktioniert.<sup>30</sup>

### 3.2. Bußgeldhöhe

Die Sanktionen müssen gemäß Art. 18 Abs. 3 SSM-VO wirksam, abschreckend und verhältnismäßig sein. Für die Bestimmung der Höhe der Geldbuße kann dabei alternativ auf zwei unterschiedliche Bezugsgrößen zurückgegriffen werden. Einerseits kann die Sanktion auf einen Betrag bis zur zweifachen Höhe der aus dem Verstoß resultierenden Gewinne bzw. vermiedenen Verluste festgesetzt werden.<sup>31</sup> Andererseits kann zur Bemessung der Bußgeldhöhe auch der Umsatz des delinquenten Kreditinstituts herangezogen werden. Die Geldbuße darf dann 10% des Gesamtumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr nicht überschreiten.<sup>32</sup> Da Voraussetzung für eine Bußgeldbemessung anhand der durch den Verstoß kausal bedingten Gewinne bzw. vermiedenen Verluste ist, dass sich diese überhaupt beziffern lassen<sup>33</sup> – was jedoch selten der Fall sein dürfte<sup>34</sup> – wird die Höhe der Geldbuße regelmäßig am Gesamtumsatz des vorangegangenen Geschäftsjahres bemessen.

Auch im Bußgeldrecht der Bankenaufsicht kommt daher die umsatzbezogene Bußgeldbemessung zum Tragen, die bereits aus dem Kartellbußgeldrecht bekannt ist.<sup>35</sup> Anders als im Kartellbußgeldrecht wird allerdings der Umsatz des verstoßenden Kreditinstituts<sup>36</sup> und nicht des Unternehmens<sup>37</sup>, also der jeweiligen rechtlichen anstelle der wirtschaftlichen Einheit, zu Grunde gelegt. Während im Unionskartellrecht in Anwendung des funktionalen Unternehmensbegriffs<sup>38</sup> der Konzernumsatz

<sup>29</sup> ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 563.

<sup>30</sup> ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 563.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 SSM-VO.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 SSM-VO.

<sup>33</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 SSM-VO.

<sup>34</sup> Ähnlich wohl ZAGOURAS, *WM*, 2017, 558, 562.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1/2003 v. 16. 12. 2002 Abl. L 001 v. 4. 1. 2003, S. 0001 – 0025.

<sup>36</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 SSM-VO, der auf die juristische Person abstellt.

<sup>37</sup> In Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1/2003 (Fn. 37), wird explizit auf den *Unternehmensumsatz* rekurriert.

<sup>38</sup> Das Unternehmen definiert sich nach dem funktionalen Unternehmensbegriff in ständiger Rechtsprechung des EuGH als „jede wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von Rechtsform und Art der Finanzierung“; vgl. EuGH 23. 4. 1991, Rs. C-41/90 Rn. 21, Slg. 1991, I-2010 (*Höfner und Elser*); EuGH 28. 6. 2005, Rs. C-189/02, Slg. 2005, I-5425, Rn. 112 (*Dansk Rørindustri*); EuGH 11. 7. 2006, Rs. C-205/03 P, Slg. 2006, Rn. 25 (*FENIN*); EuGH 10. 9. 2009, Rs. C-97/08, Slg. 2009, I-8237, Rn. 54 (*Akzo Nobel*);

zur Bemessung der Bußgeldhöhe herangezogen werden kann, ist im Bußgeldrecht des Bankenaufsichtsrechts zunächst ausschließlich der Umsatz der juristischen Person maßgeblich, die nach dem jeweiligen nationalen Recht des Mitgliedstaats, in dem sie gegründet wurde, zu beurteilen ist. Dennoch wird über Art. 18 Abs. 2 SSM-VO erreicht, dass für die Höhe der Verwaltungssanktion der Konzernumsatz maßgeblich ist, wenn es sich bei dem verstoßenden Kreditinstitut um eine konzernierte Gesellschaft handelt. So kann die Geldbuße nach Art. 18 Abs. 1 SSM-VO bis zu 10% des jährlichen Gesamtumsatzes im Sinne des einschlägigen Unionsrechts einer juristischen Person betragen, wobei für die Bemessung der Geldbuße gegenüber einem Tochterunternehmen gemäß Art. 18 Abs. 2 SSM-VO stets derjenige Umsatz maßgeblich ist, der im konsolidierten Abschluss der an der Spitze stehenden Muttergesellschaft ausgewiesen ist. Im Ergebnis folgt die Bemessung der Geldbußen im Bankenaufsichtsrecht der Union also grundsätzlich den gleichen Gesetzmäßigkeiten, die sich im Kartellbußgeldrecht auf Basis des europäischen Unternehmensbegriffs herausgebildet haben.

### 3.3. Norm- und Sanktionsadressaten

Taugliche Sanktionsadressaten bankenaufsichtsrechtlicher Verwaltungsgeldbußen sind nach Maßgabe der SSM-VO zunächst Kreditinstitute. Diese sind in Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012<sup>39</sup> legaldefiniert als „*Unternehmen, [deren] Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen, und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren*“. In die bußgeldrechtliche Verantwortlichkeit werden aber auch (gemischte) Finanzholdinggesellschaften einbezogen. Unter dem Begriff der „*gemischten Finanzholdinggesellschaft*“<sup>40</sup> ist gemäß Art. 2 Nr. 15 der Richtlinie 2002/87/EG vom 16. 12. 2002<sup>41</sup> „*ein nicht der Aufsicht unterliegendes Mutterunternehmen, das zusammen mit seinen Tochterunternehmen,*

---

EuGH 20. 1. 2011, Rs. 90/09, Slg. 2011, I-1, Rn. 34 (*General Química*); EuGH 14. 3. 2019, Rs. C-724/17, Rn. 36 (*Vantaan kaupunki/Skanska Industrial Solutions Oy ua*).

<sup>39</sup> VO (EU) 575/2013 v. 23. 6. 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) 646/2012, ABl. EU L 176/1 v. 27. 6. 2013.

<sup>40</sup>Zum Begriff der Finanzholdinggesellschaft vgl. Art. 4 Nr. 20 VO (EU) 575/2013 des europäischen Parlaments und des Rates v. 23.06.2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) 646/2012, ABl. EU L 176/1 v. 27.06.2013.

<sup>41</sup> RL 2002/87/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 12. 2002 über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG und 93/22/EWG des Rates und der Richtlinien 98/78/EG und 2000/12/EG des europäischen Parlaments und des Rates, ABl. EU L 35/1 v. 11. 2. 2003, S. 1.

von denen mindestens eines ein beaufsichtigtes Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft ist, und anderen Unternehmen ein Finanzkonglomerat bildet“ zu verstehen. Als „Mutterunternehmen“ sind solche Unternehmen zu qualifizieren, die nach Ansicht der Behörde de facto einen beherrschenden Einfluss auf ein anderes Unternehmen ausüben, vgl. Art. 2 Nr. 9 der RL 2002/87/EG. In Anlehnung an das europäische Kartellordnungswidrigkeitenrecht wird somit das Kriterium der „bestimmenden Einflussnahme“<sup>42</sup> fruchtbar gemacht, um im Falle eines Konzerns auch die Konzernspitze mit einem Bußgeld belegen zu können. Sinn der Einbeziehung der Finanzholdinggesellschaften ist es letztlich, auch die Unternehmensgruppe der bankenrechtlichen Aufsicht zu unterwerfen.

Während dieses Ergebnis im europäischen Kartellbußgeldrecht bereits durch den Rückgriff auf den funktionalen Unternehmensbegriff erreicht wird, muss sich das Bankenaufsichtsrecht damit behelfen, (auch) Finanzholdinggesellschaften dem Anwendungsbereich der sanktionsbewehrten bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen der SSM-VO zu unterwerfen. Dies ist eine Folge des Umstands, dass im Sanktionsregime des Bankenaufsichtsrechts jeweils nur die rechtliche Einheit adressiert und somit auf die juristischen Personen des nationalen Rechts abgestellt wird.

#### 4. ZUSAMMENFASSUNG

Im Zuge der Einrichtung des SSM wurde nicht nur ein einheitlicher Rechtsrahmen zur Überwachung des Bankensektors geschaffen, sondern gleichsam ein administrativer Unterbau zur Wahrnehmung der bankenrechtlichen Aufsicht festgelegt.<sup>43</sup> Die EZB übernimmt insoweit die Rolle einer zentralen Bankenaufsichtsbehörde innerhalb der europäischen Union, der die nationalen Aufsichtsbehörden unterstehen.

Norm- und Sanktionsadressaten der bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen der SSM-VO sind juristische Personen und damit im Gegensatz zum europäischen Wettbewerbsrecht nicht Unternehmen im Sinne der wirtschaftlichen Einheit. Damit wurde die rechtliche anstelle der wirtschaftlichen Einheit zum Ausgangspunkt der Sanktionierung gemacht, weshalb der Konzern als solcher grundsätzlich nicht in die bankenaufsichtsrechtliche Bußgeldverantwortlichkeit einbezogen ist. Dennoch ermöglicht der Begriff der Finanzholdinggesellschaften, Muttergesellschaften in die Bußgeldverantwortlichkeit im Bankenaufsichtsrecht miteinzubeziehen. Ebenso wie im europäischen Wettbewerbsrecht kommt dabei das Kriterium der beherrschenden Einflussnahme zum Tragen.

Ähnliches lässt sich hinsichtlich der Bemessung der Bußgeldhöhe konstatieren. Zwar ist für die Bestimmung der Sanktionshöhe im europäischen Bankenaufsichtsrecht nicht der Unternehmensumsatz maßgeblich, sondern derjenige der juristischen

<sup>42</sup> Vgl. dazu grundlegend EuGH 14. 7. 1972, Rs. 48/69, Slg. 1972, 619, Rn. 132 – 141 (*Imperial Chemical Industries*); EuGH 10. 9. 2009, Rs. C-97/08, Slg. 2009, I-8237, Rn. 58 – 61 (*Akzo Nobel*); EuGH 20. 1. 2011, C-90/09 P, Rn. 39 – 40 (*General Química*); EuGH 29. 3. 2011, Rs. C-201/09 P, C-216/09 P, Rn. 96 – (*ArcelorMittal*); EuGH 29. 9. 2011, Rs. C-521/09 P, Rn. 54 – 60 (*Elf Aquitaine*).

<sup>43</sup> ZAGOURAS: In: SCHIMANSKY – BUNTE – LWOWSKI: *Bankrechts-Handbuch*. § 124 b Rn. 6.

Person, wie sie nach Maßgabe der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gegründet wurde. Bei konzernierten Kreditinstituten ist aber dennoch der Konzernumsatz maßgeblich. Denn in diesem Fall wird stets der konsolidierte Jahresabschluss der Muttergesellschaft als Grundlage der Berechnung verwendet.

Die Ausgestaltung des Bußgeldrechts in der europäischen Bankenaufsicht erlaubt daher im Ergebnis auch die Unternehmensgruppe zu beaufsichtigen und die Konzernspitze mit einer hohen, konzernumsatzabhängigen Geldbuße zu belegen.

### Literaturverzeichnis

- [1] BECKER, Ralf – RODDE, Anja: Auswirkungen europäischer Rechtsakte auf das Kapitalmarktsanktionsrecht – Neuerungen durch das Finanzmarktnovellierungsgesetz. *ZBB*, 2016, 11 ff.
- [2] BRESCIA-MORRA, Concetta: From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union – The Role of the ECB and the EBA. *LUISS Working Paper*, 2/2014.
- [3] CEYSSENS, Jan: Teufelskreis zwischen Banken und Staatsfinanzen – Der neue Europäische Bankaufsichtsmechanismus. *NJW*, 2013, 3704 ff.
- [4] DINOV, Stanyo: Europäische Bankenaufsicht im Wandel. *EuR*, 2013, 593 ff.
- [5] LEHMANN, Matthias – MANGLER-NESTLER, Cornelia: Einheitlicher Europäischer Aufsichtsmechanismus: Bankenaufsicht durch die EZB. *ZBB*, 2014, 2 ff.
- [6] PETERS, Kerstin: Die geplante europäische Bankenunion – eine kritische Würdigung. *WM*, 2014, 396
- [7] SCHIMANSKY, Herbert – BUNTE, Hermann-Josef – LWOWSKI, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Bankrechts-Handbuch*. 5. Aufl., München, 2017.
- [8] TRÖGER, Tobias: Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) – Allheilmittel oder quacksalberische Bankenregulierung. *ZBB*, 2013, 373 ff.
- [9] TUSCH, Sebastian – HERZ, Benjamin: Die Entwicklung des europäischen Bankaufsichtsrechts in den Jahren 2014/2015. *EuZW*, 2015, 814 ff.
- [10] VEIL, Rüdiger: Sanktionsrisiken für Emittenten und Geschäftsleiter im Kapitalmarktrecht. *ZGR*, 2016, 305 ff.
- [11] ZAGOURAS, Georgios: Verwaltungssanktionen der Europäischen Zentralbank: Bußgelder, Kompetenzen, Bemessungsmaßstäbe. *WM*, 2017, 558 ff.