

Demokratie. Regulierung. Freiheit.

2025

ISBN 978-3-406-81835-6

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

JANINA HEINZ

Die Erweiterung und Anwendung der Aufsichtsbefugnisse der Europäischen Zentralbank

I. Einführung

Im November 2014 hat die EZB iRd Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) die direkte Aufsicht über die bedeutenden Kreditinstitute in der Eurozone übernommen. Thomas Emde hat in seiner anwaltlichen Beratungspraxis diverse Kreditinstitute in der damit verbundenen Übergangsphase beraten und in dieser Rolle die anfängliche Verwaltungspraxis der EZB und des SSM kritisch begleitet.

Mittlerweile kann die EZB auf das zehnjährige Bestehen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und die Weiterentwicklung der eigenen Aufsichtspraxis zurückblicken. Anlässlich dieses Ereignisses haben Vertreter der EZB die Anfangsjahre reflektiert und Schwerpunkte für die Verfestigung der Aufsichtspraxis definiert.

Ein wesentlicher Aspekt dieser Schwerpunktsetzung betrifft die volle Ausschöpfung der rechtlich eingeräumten Aufsichtsinstrumentarien im Interesse einer effektiven Aufsicht. Die EZB betont, dass es im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einerseits und eine wirksame Aufsicht andererseits entscheidend sei, die verfügbaren Aufsichtsmaßnahmen in einen Eskalationsrahmen einzubetten, um in einer systematischen Art und Weise diejenigen Aufsichtsmaßnahmen zur Anwendung zu bringen, die den jeweils vorliegenden Umständen am besten gerecht werden.¹ Der von der EZB beschriebene Eskalationsrahmen umfasst die folgenden Elemente: Beurteilung, Aufsichtsdialog, schriftliche unverbindliche Empfehlungen oder Erwartungen, verbindliche Aufforderungen oder Einschränkungen (Aufsichtsbeschlüsse) sowie Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen.²

Die zunehmende Ausschöpfung des beschriebenen Eskalationsrahmens kann in der Praxis bereits beobachtet werden. Zum einen haben die Fälle, in denen die EZB spezifische Anforderungen an oder Einschränkungen der Geschäftstätigkeiten von Kreditinstituten rechtsverbindlich anordnet, zugenommen. Beispielhaft können an dieser Stelle die rechtsverbindlichen Anforderungen an die organisatorischen Vorkehrungen im Handelsbereich, die die EZB im Zuge des sogenannten Desk Mapping Review ggü. einzelnen Kreditinstituten angeordnet hat,³ oder die in der öffentlichen Berichterstattung erwähnte Beschränkung der Geschäftsaktivitäten einzelner Kreditinstitute in Russland durch die EZB⁴ genannt werden. Zum anderen hat die EZB damit begonnen, einzelne rechtsverbindlich getroffene Anord-

¹ Elderson, Rede v. 7.12.2023, House of the Euro (Brüssel), abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp231207~10204b8b70.de.html>.

² EZB, Aufsichtsmaßnahmen, abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/approach/measures/html/index.de.html>.

³ EZB, Supervision Newsletter v. 15.11.2023, Post-Brexit stocktake and the way forward, abrufbar unter: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/supervisory-newsletters/newsletter/2023/html/ssm.nl231115_1.de.html.

⁴ S. bspw. Politico, Europe's banks retreat from Moscow, with the ECB at their heels, 30.4.2024, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/raiffeisen-bank-europe-banks-russia-retreat-ecb/>.

nungen mit der Androhung zu verbinden, Strafge­d­er festzusetzen, die in regelmäßigen Abständen zu zahlen sind und der zwangsweisen Durchsetzung der jeweiligen Anordnung dienen.⁵ Eine solche Androhung und spätere Festsetzung von Strafge­d­ern erfolgten bspw. im Zusammenhang mit Anordnungen zum Management klimabezogener Risiken ggü. einzelnen Kreditinstituten.⁶ Die Vorsitzende des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus hat zudem angekündigt, das Instrument der regelmäßigen Strafzahlungen auch im Zusammenhang mit nicht behobenen Defiziten bei der Aggregation von Risikodaten einzusetzen.⁷ Des Weiteren zeigen auch die von der EZB geführten Statistiken zu Verwaltungsanktionen, die im Fall der Nichteinhaltung aufsichtsrechtlich verbindlicher Anforderungen verhängt werden, einen Anstieg bei der Anzahl und Höhe der jährlich verhängten Sanktionen.⁸ Dieser Trend wird auch politisch flankiert. So verfolgt die Europäische Kommission mit dem am 19.6.2024 im ABl. der EU veröffentlichten Bankenpaket ua eine Stärkung der aufsichtlichen Durchsetzungsmaßnahmen.⁹

Die sich verändernde Verwaltungspraxis, die durch ein zunehmend formales Verwaltungshandeln mittels rechtsverbindlicher Aufsichtsbeschlüsse und Verwaltungssanktionen geprägt ist, rückt aus Sicht der betroffenen Kreditinstitute Fragen zum effektiven Rechtsschutz weiter in den Vordergrund. Dies betrifft sowohl die Rechte der betroffenen Kreditinstitute im Verwaltungsverfahren als auch die gerichtliche Überprüfung von Aufsichtsbeschlüssen und Verwaltungssanktionen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet daher, wie sich einzelne Aspekte eines effektiven Rechtsschutzes in der Praxis seit Bestehen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus entwickelt haben und nimmt dabei einerseits das Verfahrensrecht der Akteneinsicht und andererseits den Umfang der gerichtlichen Überprüfung von Aufsichtsbeschlüssen in den Blick. Diese beiden Elemente spielen in Anbetracht des Umstands, dass die EZB bei Aufsichtsbeschlüssen vielfach ein weites Ermessen in Anspruch nimmt, eine hervorgehobene Rolle für einen effektiven Rechtsschutz.

II. Das Recht auf Akteneinsicht

Art. 22 Abs. 2 S.2 SSM-VO regelt ein Recht auf Einsicht in die EZB-Akten der Personen, die von dem Verfahren für die Annahme eines Aufsichtsbeschlusses betroffen sind. Dieses Recht auf Akteneinsicht gilt gem. S. 3 der genannten Regelung nicht für vertrauliche Informationen. Art. 32 SSM-RVO konkretisiert das Recht auf Akteneinsicht und geht auf ein Vorliegen vertraulicher Informationen in Abs. 5 wie folgt ein: „*Vertrauliche Informationen im Sinne dieses Artikels umfassen ggf. interne Dokumente der EZB oder NCAs sowie die Korrespondenz zwischen der EZB und einer NCA oder zwischen den NCAs.*“

⁵ Buch, Rede anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments v. 18.11.2024, abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2024/html/ssm.sp241118~cc34c8699f.en.html>.

⁶ Elderson, Rede v. 7.12.2023, House of the Euro (Brüssel), abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp231207~10204b8b70.de.html>.

⁷ S. Ad Hoc News (Finanzzeitung für Deutschland), Die Bankenaufsichtsbehörde der Europäischen Zentralbank könnte gegen Banken, die Probleme mit der zügigen Zusammenstellung von Risikodaten haben, Strafzahlungen verhängen, abrufbar unter: <https://www.ad-hoc-news.de/wirtschaft/die-bankenaufsichtsbehoerde-der-europaeischen-zentralbank-koennte-gegen/66052152>.

⁸ EZB, Supervisory sanctions, abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/sanctions/html/index.en.html>.

⁹ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 26.10.2021, abrufbar unter: https://finance.ec.europa.eu/publications/banking-package_en.

In der Rechtsprechung der Unionsgerichte ist anerkannt, dass der Beachtung der Garantien, die die Unionsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt, eine umso grundlegendere Bedeutung zukommt, wenn eine Unionsbehörde über weites Ermessen verfügt.¹⁰ Bei der Annahme von Aufsichtsbeschlüssen nimmt die EZB regelmäßig ein weites Ermessen in Anspruch. Vor diesem Hintergrund ist für die Frage des effektiven Rechtsschutzes von besonderer Relevanz, wie weitgehend die in Art. 22 Abs. 2 S. 3 SSM-VO genannte Einschränkung des Akteneinsichtsrechts bei Vorliegen vertraulicher Informationen in der Verwaltungspraxis gehandhabt wird.

Der Begriff der vertraulichen Information ist im Zusammenhang mit dem Recht auf Akteneinsicht nicht näher definiert. Aus Art. 32 Abs. 5 SSM-RVO folgt, dass interne Dokumente der EZB oder der national zuständigen Behörden sowie Korrespondenz zwischen diesen Behörden vertrauliche Informationen darstellen können, aber nicht müssen. In Anbetracht dessen können die Ansicht, dass solche internen Dokumente und Korrespondenz in der Regel als vertrauliche Informationen zu betrachten sind, und die entsprechende Verwaltungspraxis der EZB, gewöhnlich keine Einsicht in solche Dokumente und Korrespondenz zu gewähren,¹¹ nicht überzeugen. Begründet wird dies mit einem Bedürfnis nach einem offenen und ehrlichen Austausch von Informationen zwischen den Behörden im Interesse eines effektiven Aufsichtssystems.

Zwar sollen Ausnahmen in Bezug auf diese weitgehende Beschränkung des Akteneinsichtsrechts bestehen. Dies gelte in dem Fall, dass Dokumente anderer Behörden Informationen zu Lasten des betroffenen Kreditinstituts, die seitens der EZB zu prüfen sind, oder Tatsachen oder Nachweise enthalten, auf denen der Aufsichtsbeschluss beruht. Ebenso würden interne Dokumente ausnahmsweise offengelegt, wenn diese Nachweise erhalten, die für die Wahrnehmung der Verteidigungsrechte wesentlich und im Aufsichtsbeschluss nicht reflektiert sind.¹²

Diese Ausnahmen berücksichtigen jedoch nicht hinreichend die Interessen der betroffenen Kreditinstitute. Zunächst ist das dargelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis als Ausgangspunkt der Verwaltungspraxis rechtlich nicht überzeugend. Vielmehr ist anerkannt, dass Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts eng auszulegen sind, um dem Verteidigungsrecht zur Wirksamkeit zu verhelfen.¹³ Des Weiteren begründet die dargelegte Ansicht nicht, weshalb interne Dokumente der EZB (zB Stellungnahmen der Rechtsabteilung, Auszüge aus Protokollen des Aufsichtsgremiums betreffend das Verfahren, Austausch zwischen dem gemeinsamen Aufsichtsteam („JST“) und der unabhängigen Untersuchungsstelle zuständig für Verwaltungssanktionen) regelmäßig von der Offenlegung iRd Akteneinsicht ausgeschlossen sein sollen. Die betroffenen Kreditinstitute können insbes. an der Offenlegung solcher Dokumente ein berechtigtes Interesse haben. Vor allem bei Entscheidungen, in denen die EZB einen bestehenden Beurteilungs- oder Ermessensspielraum ausübt, können interne Dokumente Hinweise auf die unterschiedlichen Erwägungen geben, die bei der Ausübung dieser Spielräume angestellt wurden, die nicht zwingend umfassend im Aufsichtsbeschluss reflektiert werden. Es ist nicht ersichtlich, welches berechnete Interesse der EZB der Offenlegung entgegenstehen sollte. Zum anderen erscheinen auch die Ausnahmen zur Offenlegung von Informationen oder Dokumenten anderer Behörden zu eng. Bspw. können nicht nur belastende, sondern auch entlastende Umstände für das betroffene Kreditinstitut relevant sein. Insgesamt muss gewährleistet sein, dass dem betroffenen Kreditinstitut Gelegenheit gegeben wird, sich zu den Tatsachen zu äußern, die von einer anderen Behörde ermittelt, aber noch nicht mit dem betroffenen Kreditinstitut geteilt wurden. Ein relevantes Anwen-

¹⁰ EuG ECLI:EU:T:2017:900 = BeckRS 2017, 141471 Rn.180 – Crédit mutuel Arkéa/EZB.

¹¹ Hernández Saseta, ESCB Legal Conference 2020, 262.

¹² Hernández Saseta, ESCB Legal Conference 2020, 262.

¹³ Hofmann/Rowe/Türk, Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, 219.

dungsbeispiel für solche Konstellationen können Aufsichtsmaßnahmen der EZB sein, die an die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation eines Kreditinstituts anknüpfen, die aufgrund geldwäscherechtlich relevanter Vorgänge in Frage steht. Sofern sich die EZB in einem solchen Fall auf Ermittlungsergebnisse der für die Geldwäscheprävention zuständigen Behörde beruft, muss dem betroffenen Kreditinstitut Gelegenheit gegeben werden, zu den Ermittlungsergebnissen Stellung zu nehmen, unabhängig davon, ob die Untersuchung der anderen Behörde bereits abgeschlossen ist.

Rechtlich überzeugender ist eine Betrachtung, ob im konkreten Einzelfall ein in der Abwägung berechtigtes Interesse der Offenlegung eines behördeninternen Dokuments oder von Informationen entgegenstehen, die von einer anderen Behörde erlangt wurden.¹⁴ Ein allgemeiner Verweis auf das Bedürfnis nach einem offenen und ehrlichen Austausch von Informationen zwischen Behörden im Interesse eines effektiven Aufsichtssystems wird der geforderten Einzelfallbetrachtung nicht gerecht.

Sofern im Einzelfall ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, sollte dem betroffenen Kreditinstitut soweit möglich eine geschwärtzte Fassung oder Zusammenfassung des wesentlichen Gegenstands der nicht offengelegten Dokumente oder Informationen zur Verfügung gestellt werden. Ebenso ist die Entscheidung, Dokumente oder Informationen von der Akteneinsicht auszunehmen, hinreichend zu begründen. Nur dann wird das betroffene Kreditinstitut hinreichend in die Lage versetzt, eine versagte Einsichtnahme in die vollständigen Akten in einem späteren Gerichtsverfahren anzugreifen.¹⁵

Diesem Maßstab wird die EZB in der Praxis nicht immer gerecht. Zwar führt sie in der Praxis regelmäßig eine Begründung für das Versagen der Einsichtnahme in spezifische Dokumente auf.¹⁶ Diese Begründung erschöpft sich erfahrungsgemäß jedoch häufig in einem Hinweis darauf, dass Kommunikation innerhalb der EZB sowie zwischen der EZB und anderen Behörden vertraulich sei. Die dargelegte Verwaltungspraxis der EZB zur Beschränkung des Akteneinsichtsrecht ist nach hier dargelegter Rechtsauffassung insgesamt zu weitgehend und sollte im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes angepasst werden.

III. Umfang der gerichtlichen Überprüfung

Der Umfang der gerichtlichen Kontrolle durch die europäischen Gerichte erstreckt sich grds. auf die vollständige Überprüfung von Unionsrechtsakten, einschließlich Aufsichtsbeschlüssen und Verwaltungssanktionen der EZB, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Dies betrifft neben der zutreffenden Ermittlung und Würdigung der für die Normanwendung zugrunde gelegten Tatsachen die Anwendung der richtigen Rechtsvorschriften sowie die richtige Auslegung und Anwendung der Vorschriften durch die Unionsorgane, einschließlich der EZB.¹⁷

Der Umstand, dass eine vollständige gerichtliche Kontrolle in rechtlicher Hinsicht erfolgt, wurde jüngst in einem Urteil des EuGH in der Rechtssache „Fininvest/EZB ua“¹⁸ unterstrichen. In diesem Urteil gelangte der EuGH zu dem Ergebnis, dass die EZB eine Rechtsvorschrift falsch ausgelegt hat, ungeachtet des Umstands, dass die Auslegung durch die EZB der langjährigen Verwaltungspraxis sowohl der EZB als auch der Europäischen Aufsichts-

¹⁴ S. auch EuGH ECLI:EU:C:2018:715 = BeckRS 2018, 21411 Rn. 69 – UBS Europe: „(...) für jeden Einzelfall eine Abwägung zwischen diesen einander gegenüberstehenden Interessen vorzunehmen.“

¹⁵ Binder/Gortsos/Lackhoff/Ohler/Kaufhold, Brussels Commentary European Banking Union, 2022, Rn. 26.

¹⁶ Vgl. auch Hernández Saseta, ESCB Legal Conference 2020, 262.

¹⁷ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr, 83. EL 2024, AEUV Art. 263 Rn. 191.

¹⁸ EuGH ECLI:EU:C:2024:774 = BeckRS 2024, 24297 – Fininvest/EZB ua.

behörden, die mit der Harmonisierung der Finanzaufsicht in der Europäischen Union betraut sind, entsprochen hat (dazu unter → 1.).

Besonderheiten bestehen jedoch im Hinblick auf Beurteilungs- und Ermessensspielräume, die die Rechtsprechungspraxis der Unionsgerichte den Unionsorganen zuerkennt, und in diesen Fällen die eigene richterliche Kontrolle zurücknimmt.¹⁹ Die Reichweite der damit verbundenen Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle spielt vor dem Hintergrund, dass die EZB bei Aufsichtsbeschlüssen vielfach ein weites Ermessen in Anspruch nimmt, für die Frage des effektiven Rechtsschutzes der betroffenen Kreditinstitute eine wesentliche Rolle (dazu unter → 2.).

1. Vollständige gerichtliche Kontrolle in rechtlicher Hinsicht: „Fininvest/EZB ua“

Gegenstand eines Urteils des EuGH war die Frage, wie der Begriff des Erwerbs einer qualifizierten Beteiligung im europäischen Recht auszulegen ist, insbes. ob sich ein solcher Erwerb bereits aus der Änderung einer indirekten Beteiligung an einem Kreditinstitut in eine direkte Beteiligung bei gleichbleibender Beteiligungshöhe ergeben kann. Diese Frage wurde in der ständigen Verwaltungspraxis der EZB bejaht mit der Folge, dass der Inhaber einer indirekten qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut ein weiteres Inhaberkontrollverfahren bei der EZB auch in dem Fall durchführen musste, dass sich die indirekte Beteiligung lediglich in eine direkte Beteiligung an dem Kreditinstitut wandelte. Eine Pflicht, in den genannten Fällen der Änderung einer indirekten zu einer direkten qualifizierten Beteiligung ein weiteres Inhaberkontrollverfahren durchzuführen, wurde auch von den Europäischen Aufsichtsbehörden angenommen.²⁰

In dem Urteil v. 19.9.2024 stellt der EuGH nunmehr klar, dass der Begriff „Erwerb einer qualifizierten Beteiligung“ falsch ausgelegt wurde und sich ein solcher Erwerb nicht bereits aus der Veränderung der Struktur der qualifizierten Beteiligung ergibt, insbes. der Änderung einer indirekten zu einer direkten qualifizierten Beteiligung.²¹ Der EuGH stützt sich bei seinem Urteil vor allem auf die Definition der qualifizierten Beteiligung gem. Art. 4 Abs. 1 Nr. 36 CRR. Danach wird die qualifizierte Beteiligung alternativ als „das direkte oder indirekte Halten von Anteilen an einem Unternehmen, das mindestens 10% des Kapitals oder der Stimmrechte dieses Unternehmens repräsentiert oder das anderweitig die Wahrnehmung eines maßgeblichen Einflusses auf die Geschäftsführung dieses Unternehmens ermöglicht“ definiert.²² Folglich schließt der EuGH aus dem Umstand, dass ein direktes oder indirektes Halten alternativ das Vorliegen einer qualifizierten Beteiligung begründen können, dass ein Wechsel zwischen diesen beiden Alternativen allein nicht zu einem (erneuten) Erwerb einer qualifizierten Beteiligung führen kann.

Das Urteil unterstreicht, dass die gerichtliche Kontrolle von Aufsichtsbeschlüssen in rechtlicher Hinsicht nicht eingeschränkt ist. Insbes. wird der Verwaltungspraxis der EZB und der Europäischen Aufsichtsbehörden kein technischer Einschätzungsspielraum bei der Auslegung von Rechtsvorschriften überlassen.

2. Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle bei Beurteilungs- und Ermessensspielräumen: „UniCredit/EZB“

Nach ständiger Rechtsprechung der Unionsgerichte verfügen Behörden der Union im Fall komplexer Beurteilungen in bestimmten Bereichen des Unionsrechts über ein weites

¹⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr, 83. EL 2024, AEUV Art. 263 Rn. 193.

²⁰ Vgl. JC/GL/2016/01, 19: Danach dürfen Behörden im Fall der Änderung einer indirekten zu einer direkten qualifizierten Beteiligung geringere Informationsanforderungen an den Erwerber gestellt werden.

²¹ EuGH ECLI:EU:C:2024:774 = BeckRS 2024, 24297 Rn. 104 – Fininvest/EZB ua.

²² EuGH ECLI:EU:C:2024:774 = BeckRS 2024, 24297 Rn. 107 – Fininvest/EZB ua.

Ermessen, das die gerichtliche Kontrolle dieser Beurteilungen auf die Prüfung beschränkt, ob die Vorschriften über das Verfahren und die Begründung eingehalten wurden, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und ob kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch vorliegt.²³

Gleichzeitig stellen die Unionsgerichte fest, dass die Ausübung des weiten Ermessens der gerichtlichen Kontrolle nicht entzogen ist. Der Unionsrichter muss die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz prüfen und auch kontrollieren, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen waren, und ob sie die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen.²⁴

Der effektive Rechtsschutz von Kreditinstituten, die durch belastende Aufsichtsbeschlüsse der EZB betroffen sind, wird maßgeblich von der konkreten Anwendung dieses Prüfungsmaßstab in der Praxis abhängen. Aufsichtsbeschlüsse der EZB beruhen häufig auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. c iVm Abs. 2 SSM-VO. Diese Rechtsgrundlage zum Ergreifen von Aufsichtsbefugnissen setzt voraus, dass die EZB im Rahmen einer aufsichtlichen Überprüfung festgestellt hat, dass die von dem Kreditinstitut angewandten Regelungen, Strategien, Verfahren und Mechanismen sowie seine Eigenmittelausstattung und Liquidität kein solides Risikomanagement und keine solide Risikoabdeckung gewährleisten. Nach der Rechtsprechung der Unionsgerichte wird der EZB damit ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage eingeräumt, ob ein solides Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleistet sind oder nicht.

In der Praxis bestehen zuweilen Zweifel daran, ob die Unionsgerichte den ihnen zustehenden Umfang der gerichtlichen Kontrolle hinsichtlich der Ausübung des Ermessens durch die EZB hinreichend ausschöpfen. Beispielhaft dafür stand zuletzt eine Entscheidung des Europäischen Gerichts in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes. Gegenstand des Verfahrens waren umfangreiche Einschränkungen der Geschäftstätigkeiten der russischen Tochterbank eines Kreditinstituts, das der Aufsicht durch die EZB unterliegt.²⁵ Im Zusammenhang mit der Prüfung der Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren hat das Kreditinstitut einen Mangel der angegriffenen Entscheidung der EZB dahingehend gerügt, dass der Aufsichtsbeschluss lediglich eine Auflistung von Risiken enthalte, ohne darauf einzugehen, wie sich diese Risiken im konkreten Fall materialisieren und die Solidität des Kreditinstituts beeinträchtigen könnten.²⁶ Insbes. dürfe die EZB nach Ansicht des Kreditinstituts nicht annehmen, dass dieses Sanktionsverstöße begehen würde, ohne dafür konkrete Belege anzuführen.²⁷ Die EZB hat das Vorbringen bestritten.

Das Gericht kommt im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zu dem Ergebnis, dass die dargelegte Risikobewertung der EZB ausreichend war.²⁸ Dabei stützt sich das Gericht auf das Vorbringen der EZB, wonach das Kreditinstitut und die Gruppe in einem rechtlichen Umfeld operierten, das aufgrund einer Vielzahl einschränkender Maßnahmen und Sanktionen zunehmend komplex geworden sei, und zwischen der russischen Tochtergesellschaft und dem Kreditinstitut ein uneingeschränkter Informationsfluss nicht möglich sei. Daraus schließe die EZB, dass das Kreditinstitut einer Vielzahl von Risiken ausgesetzt sei, die nicht nur finanzieller Art seien, sondern auch das Risiko der Nichteinhaltung rechtlicher Vor-

²³ EuG ECLI:EU:T:2017:900 = BeckRS 2017, 141471 Rn.178 mwN – Crédit mutuel Arkéa/EZB.

²⁴ EuG ECLI:EU:T:2017:900 = BeckRS 2017, 141471 Rn.179 mwN – Crédit mutuel Arkéa/EZB.

²⁵ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 11 – UniCredit/EZB.

²⁶ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 41 – UniCredit/EZB.

²⁷ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 44 – UniCredit/EZB.

²⁸ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 48 – UniCredit/EZB.

gaben, wie Anforderungen an die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, operationelle, finanzielle und Reputationsrisiken umfassten.²⁹

Hinsichtlich des Risikos eines Verstoßes gegen Sanktionen habe die EZB auf die bestehenden Elemente des russischen regulatorischen Rahmens sowie auf Einschränkungen hinsichtlich des Informationsweitergabe seitens der russischen Tochterbank hingewiesen. Die EZB habe einen weiten Ermessensspielraum, sich auf Szenarien zu stützen, die nicht unplausibel sind.³⁰

Die Begründung dieser Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutz verweist auf den weiten Ermessensspielraum der EZB und könnte so verstanden werden, dass sich die EZB innerhalb des ihr zuerkannten Ermessensspielraums bewegt, solange die von ihr herangezogenen Szenarien nicht unplausibel sind. Ein so weit verstandener Beurteilungs- und Ermessensspielraum birgt jedoch das Risiko, dass Ermessensentscheidungen letztlich der effektiven gerichtlichen Kontrolle entzogen werden. Im vorliegenden Fall stellt sich aufgrund der dargelegten Entscheidungsgründe die Frage, ob das Gericht die Darlegung abstrakter Risiken seitens der EZB als ausreichend erachtet hat, um den Erlass einer Maßnahme gem. Art. 16 Abs. 1 Buchst. c iVm Abs. 2 SSM-VO zu rechtfertigen. Dies deutet sich aufgrund des allgemeinen Verweises auf das Risiko der Nichteinhaltung rechtlicher Vorgaben, wie Anforderungen an die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, operationelle, finanzielle und Reputationsrisiken sowie auf die Elemente des russischen regulatorischen Rahmens an. Der Entscheidung ist nicht zu entnehmen, inwiefern das abstrakt erhöhte Risiko von Verstößen gegen Sanktionen aufgrund der Ausweitung von Sanktionen als Folge des russischen Kriegs in der Ukraine einerseits und der Beteiligung an einer russischen Tochterbank andererseits sich in konkreten Risiken für das individuell von dem Aufsichtsbeschluss betroffene Kreditinstitut und die beaufsichtigte Gruppe niederschlägt. Bspw. bleibt auf der Grundlage des in der Entscheidung vorgetragenen Sachverhalts unklar, auf welcher Ebene innerhalb der betroffenen Gruppe das Risiko von Verstößen gegen geldwäscherechtliche Vorgaben oder Sanktionen besteht, einschließlich der Frage des territorialen und persönlichen Anwendungsbereichs solcher Vorgaben und Beschränkungen. Da jede Form des wirtschaftlichen Tätigwerdens mit Risiken verbunden ist und gerade abstrakte Risiken häufig nicht unplausibel sind, wirft die vorliegende Entscheidung die Frage der Grenzen des behördlichen Beurteilungs- und Ermessensspielraums auf, der der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass der in der Rechtsprechung anerkannte Prüfungsmaßstab durchaus von den Gerichten eine Prüfung verlangt, ob die in einer behördlichen Entscheidung dargelegten Nachweise alle relevanten Aspekte abbilden, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen waren. Dies ermöglicht eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidungsgründe, die über die Frage hinausgeht, ob die der Entscheidung zugrunde gelegten Szenarien unplausibel sind. Vielmehr erlaubt dieser Prüfungsmaßstab (und erfordert sogar von) dem Gericht, zu hinterfragen, ob die seitens der Behörde vorgetragenen Gründe ausreichend sind, um der Beurteilung einer komplexen Situation gerecht zu werden. Dies umfasst auch die Auseinandersetzung mit der Frage, wie konkret das von der EZB vorgetragene Risiko sein muss, um spezifische Maßnahmen gem. Art. 16 Abs. 1 Buchst. c iVm Abs. 2 SSM-VO zu rechtfertigen.

In Anbetracht der beschriebenen Entwicklungen ist es für einen effektiven Rechtsschutz entscheidend, dass die Unionsgerichte die richterliche Kontrolle, die im Falle von behördlichen Beurteilungs- und Ermessensspielräumen eröffnet ist, umfassend ausfüllen. Einzelne Beobachtungen der sich noch fortentwickelnden Rechtsprechung im Bereich des Bankaufsichtsrecht begründen Zweifel daran, ob die gerichtliche Prüfungsdichte dieser Anforderung in jedem Einzelfall entspricht. Dabei gilt die untersuchte Rechtsfrage des Prüfungsmaßstabs der Unionsgerichte bei der besprochenen Entscheidung unabhängig davon, dass es sich um ein Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes handelte.

²⁹ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 49 f. – UniCredit/EZB.

³⁰ EuG ECLI:EU:T:2024:858 = BeckRS 2024, 32265 Rn. 52 f., 92 – UniCredit/EZB.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG