



Dr. Iris Leixner, LL.M.

**Komitologie und Lamfalussyverfahren
im Finanzdienstleistungsbereich *im
Lichte der jüngsten Reformen***

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	5
1. VORWORT	7
2. EINFÜHRUNG IN KOMITOLOGIE UND LAMFALUSSY	8
2.1. Begriff und Wesen der Komitologie	8
2.2. Begriff und Wesen von Lamfalussy	8
2.3. Zusammenhang von Komitologie und Lamfalussy	9
3. KOMITOLOGIE	11
3.1. Grundlagen im EG-Vertrag	11
3.1.1. Vollziehung des Gemeinschaftsrechts	11
3.1.2. Verfahrensmodalitäten - Komitologiebeschluss	11
3.1.3. Die Rolle der Komitologieermächtigung	12
3.2. Entstehungsgeschichte	12
3.2.1. Die Anfänge des Komitologieverfahrens	12
3.2.2. Der Komitologiebeschluss von 1999	12
3.2.3. Das Regelungsverfahren im Detail	13
3.2.4. Besonderheiten des Komitologieverfahrens im Bereich des Lamfalussyprozesses	14
3.2.4.1. Aerosolklausel	14
3.2.4.2. Inter-Institutionelle Beobachtungsgruppe (IIMG)	14
3.2.4.3. Prüfungsrechte des EP, Sunsetklauseln und Rückholrecht	14
3.2.5. Die Komitologiereform 2006	15
3.2.5.1. Das Scheitern des Verfassungsvertrages	15
3.2.5.2. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle	16
3.2.6. Die Auswirkungen der Komitologiereform 2006 auf die Finanzdienstleistungsrichtlinien	17
4. LAMFALUSSY	18
4.1. Entstehungsgeschichte	18
4.1.1. Erster Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes – der Grund- satz der Mindestharmonisierung in der Finanzmarktregulierung	18
4.1.2. Cardiff 1998: Ein Aktionsrahmen für Finanzdienstleistungen	18
4.1.3. FSAP - Finanzdienstleistungsaktionsplan	18
4.1.4. Weisengruppe und Weisenbericht	18
4.1.5. Einführung des Lamfalussyverfahrens im Wertpapierbereich	19
4.1.6. Das Europäische Parlament	19
4.1.7. Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich	19
4.2. Der vierstufige Lamfalussyprozess im Kontext des EG-Vertrages	19
4.2.1. Stufe 1/Level 1 – Basisrechtsakte	20
4.2.2. Stufe 2/ Level 2 – Durchführungsmaßnahmen	20
4.2.3. Stufe 3/ Level 3 – Aufsichtskonvergenz	21
4.2.4. Stufe 4/ Level 4 – Überprüfung	21
4.3. Lamfalussy in der Praxis	22
4.3.1. Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens	22
4.3.2. Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit	22
4.3.3. Mangelnde Übersichtlichkeit der Rechtssetzung	22
4.4. Lamfalussyreform	23
4.4.1. Der Bericht der Inter-Institutionellen Beobachtungsgruppe (IIMG)	23
4.4.1.1. Verhältnis von Basisrechtsakt zu Durchführungs- rechtsakt (level 1:level 2)	23
4.4.1.2. Reform der Aufsichtszusammenarbeit (Level 3)	23
4.4.2. Die Reformbestrebungen der Europäischen Kommission	23
4.4.2.1. Rechtssetzung und Umsetzung	24
4.4.2.2. Aufsichtskonvergenz	24

4.4.2.3. Stärkung der Level 3 Ausschüsse	24
4.4.2.4. Nationale Aufsichtsbehörden	26
4.4.3. Die ECOFIN-Schlussfolgerungen vom Dezember 2007	26
4.4.4. Der Bericht des Finanzdienstleistungsausschusses (FSC) zu langfristigen Aufsichtsthemen	29
4.4.5. Die ECOFIN-Schlussfolgerungen vom 14. Mai 2008	30
4.4.6. Konkrete Legislativmaßnahmen zur Umsetzung der Lamfalussyreform	30
4.4.6.1. Kompetenzen und Finanzierung der Ebene-3- Ausschüsse	30
4.4.6.2. Der DeLarosiébericht und das EK-Konzept für eine Europäische Finanzmarktaufsicht	31
4.4.6.3. Erste allgemeine Annäherung des ECOFIN vom 2. Dezember 2009 zu den Vorschlägen der EK	32
5. DER VERTRAG VON LISSABON	34
5.1. Verfassungskonvent und EU-Verfassung	34
5.2. Der Vertrag von Lissabon - Ende der Komitologie?	34
5.2.1. Delegierte Rechtsakte und Regelungsverfahren mit Kontrolle	34
5.2.1.1. Anwendungsbereich	34
5.2.1.2. Verfahren zur Erlassung delegierter Rechtsakte	35
5.2.2. Durchführungsrechtsakte und Komitologieverfahren	36
5.2.2.1. Anwendungsbereich für Durchführungsrechtsakte	36
5.2.2.2. Verfahren	37
QUELLEN UND LITERATUR	43
DIE AUTORIN	45

Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
bzw	beziehungsweise
CEBS	Committee of European Banking Supervisors (Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden)
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (Ausschuss der Europäischen Versicherungs- und Pensionskassenaufsichtsbehörden)
CESR	Committee of European Securities Regulators (Ausschuss der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörden)
dh	das heißt
EBC	European Banking Committee (Bankenausschuss)
ECOFIN	Rat der Europäischen Finanzminister
EG	Europäische Gemeinschaft
EIOPC	European Insurance and Occupational Pension Committee (Versicherungs- und Pensionskassen-ausschuss)
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ESA	European Supervisory Authority
ESC	European Supervisory Committee (Wertpapierausschuss)
ESRB	European Systemic Risk Board
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Lissabon-Vertrages
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f	folgende
FSC	Financial Services Committee (Finanzdienstleistungsausschuss)
hA	herrschende Auffassung
idF	in der Fassung
IIMG	Inter-Institutional Monitoring Group (Interinstitutionelle Beobachtungsgruppe)
insb	insbesondere
iVm	in Verbindung mit
mE	meines Erachtens
MS	Mitgliedstaaten
Nr	Nummer
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
Rs	Rechtssache
S	Seite

Die Working Papers werden von Mitarbeiter/innen des Bundesministeriums für Finanzen oder von Experten/innen, die mit ihnen kooperieren, verfasst. Ziel ist es, Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit des Finanzministeriums einer informierten Öffentlichkeit vorzustellen, um die wirtschaftspolitische Diskussion anzu-regen und die weitere Arbeit zu bereichern. Die Inhalte stellen nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar, sondern fallen in die Verantwortung der jeweiligen Autorinnen und Autoren.

Ihre Kommentare und Anfragen richten Sie bitte an:
Dr. Alfred Katterl, Abteilung III/1 Allgemeine Wirtschaftspolitik,
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: alfred.katterl@bmf.gv.at

Kostenlose Bestellung der Publikation:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung V/7
Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation
Hintere Zollamtsstraße 2b, A-1030 Wien
Post.V-7@bmf.gv.at

1. Vorwort

In der täglichen Arbeit mit dem europäischen Finanzmarktrecht tauchen immer wieder die Begriffe Lamfalussy und Komitologie auf. Dabei findet man im Rahmen einer kurzen Recherche zwar zumeist bald heraus, dass es dabei in gewisser Weise um Verfahrensbegriffe im Rahmen des Gesetzgebungs- aber auch des Aufsichtsprozesses handelt. Die tiefere Bedeutung und Zusammenhänge bleiben aber zumeist ungeklärt.

Tatsächlich stecken hinter diesen fremdartig und mitunter auch sperrig klingenden Begriffen zentrale Regeln der Entscheidungsfindung und der Mitsprache von Rat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission bei der Erlassung genereller Normen; es geht auch um die Rolle der unabhängigen Finanzmarktaufsichtsbehörden, das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten, deren Aufsichtsbehörden und entsprechender Gremien auf europäischer Ebene. Letztendlich mündet dabei alles in die Fragen: Wo und wie entstehen die EG-Verordnungen und Gesetze und Verordnungen und die diesen zugrunde liegenden EG-Richtlinien und wer hat in welchem Stadium auf deren Ausgestaltung Einfluss. Woran sind die unabhängigen Aufsichtsbehörden im europäischen Kontext gebunden und was beeinflusst letztlich die konkrete Verwaltungspraxis?

Das Gemeinschaftsrecht, nunmehr EU-Recht ist ständig in Entwicklung und damit in Veränderung. Im Rahmen dieses Working Papers werden die Begriffe Lamfalussy und Komitologie und die dahinter stehenden Verfahren im Rahmen des Finanzmarktrechtes vor dem Hintergrund des institutionellen Rechtsrahmens analysiert. Wegen der dynamischen Entwicklung wurde eine chronologische Darstellung gewählt. Kritische

Fragen, auch der Kompatibilität mit innerstaatlichem (Verfassungs-)Recht werden angesprochen, wobei auf abschließende Schlussfolgerungen zu noch offenen Punkten bewusst verzichtet wurde. Das Thema Lamfalussy und Komitologie ist ständig in Bewegung. Die internationale Finanzmarktkrise hat der Reform des Lamfalussy-Verfahrens im Bereich der Finanzmarktaufsicht eine weitere Dimension gegeben; ebenso werden durch das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages für die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen neue Grundlagen geschaffen, was unmittelbare Auswirkungen auf das Komitologieverfahren hat. Eine ausführliche Darstellung dieser Entwicklungen würde den Rahmen dieses Papers sprengen und wäre, da die konkreten Vorschläge gerade in Verhandlung stehen, auch verfrüht. Auf mögliche Auswirkungen auf das Lamfalussyverfahren und -konzept wird aber hingewiesen. In diesem Sinne soll dieses Working Paper gleichzeitig Nachschlagewerk sein, Bewusstsein für sensible Punkte schärfen und Anregung zur gezielten vertiefenden Prüfung auch neu oder wiederkehrend auftauchender (Rechts-)Fragen bieten.

Die Verweise auf den EG-Vertrag in diesem Working Paper beziehen sich, wo nicht anders angegeben auf die Fassung des Vertrags von Nizza (ABl C 80, vom 10.3.2001)

Wien, im Dezember 2009

Dr. Iris Leixner

2. Einführung in Komitologie und Lamfalussy

2.1. Begriff und Wesen der Komitologie

Der Begriff „Komitologie“ leitet sich von der Ausgestaltung eines bestimmten Verfahrens zur Erlassung von Durchführungsmaßnahmen ab, wonach der EK Komitees (daher Komitologie) beigegeben sind. Diese Komitees oder Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der MS zusammen. Ihre institutionenrechtliche Grundlage hat die Komitologie in Art 202 EG-Vertrag, wonach der Rat in den von ihm angenommenen Rechtsakten der EK die Befugnis zur Durchführung der Vorschriften übertragen kann. Durchführung wird dabei nach hA als „Vollziehung“ verstanden, die grundsätzlich dem Rat und in gewissen Fällen der EK vorbehalten ist. De facto handelt es sich aber beim Komitologieverfahren um die Erlassung genereller Normen, vergleichbar mit von Behörden erlassenen Verordnungen im nationalen Recht, die Gesetze näher präzisieren. Das Komitologieverfahren geht auf die Sechziger Jahre zurück, wo der Rat erstmals die Erlassung von Durchführungsbestimmungen der EK übertragen hat. Auf der Grundlage des Art 202 EG-Vertrag erging 1999 der Ratsbeschluss 468¹, mit dem das Komitologieverfahren vereinheitlicht wurde und drei Verfahrensarten festgelegt wurden. Aufgrund der Rechtsetzungstätigkeit war das EP diesem Verfahren gegenüber skeptisch eingestellt und forderte, vor allem wenn es um Präzisierung von Rechtsakten ging, die ihrerseits im Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EG-Vertrag), also unter Mitwirkung des EP, erlassen worden waren, eine Einbeziehung. Dem wurde auch schrittweise Rechnung getragen, zuletzt im Rahmen der Komitologiereform von 2006, bei der Rat und EP im Hinblick auf die Erlassung „quasi-legislativer Maßnahmen“ rechtlich gleichgestellt wurden und beiden ein absolutes Veto eingeräumt wurde.

Die Bedeutung des Komitologieverfahrens ist sehr groß: Im Jahr 2005 gab es bereits 250 Ausschüsse. Im Finanzdienstleistungsbereich gibt es derzeit fünf Komitologieausschüsse.²

Die rechtlich-politische Frage der Komitologie dreht sich letztendlich um die Abgrenzung zwischen legislativer und exekutiver Gewalt und die Frage der Zulässigkeit der Erlassung genereller Normen durch der „Exekutivgewalt“ zurechenbare Organe. Praktisch steht hinter einer solchen „Delegation“ von Rechtsetzungsbefugnissen an ein Exekutivorgan die Überlegung, dass sehr technische Fragen besser und

zielorientierter von der Vollziehung beantwortet werden können als von der Legislative. Zudem bewirkt eine solche Erlassung genereller Normen durch die Vollziehung eine bessere Vorhersehbarkeit und Objektivierung des Verwaltungshandelns. Auch ist eine Beschlussfassung zumeist rascher möglich als im Rahmen eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses und damit auch eine Reaktion auf bestimmte Entwicklungen.

All dies lässt sich uneingeschränkt für Verordnungskompetenzen nationaler Exekutivorgane vertreten. Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechtes ist die Situation allerdings etwas komplexer. Im Rahmen des Komitologieverfahrens werden Basisrechtsakte, zumeist Richtlinien, näher präzisiert. Zu diesem Zweck werden wiederum Richtlinien oder VO erlassen. Im Fall von Durchführungsrichtlinien ist sodann eine Umsetzung in nationales Recht erforderlich, die je nach Determinierungsgrad des Basisrechtsaktes und Regelungsgehalt des Durchführungsrechtsaktes und Determinierungsgeboten nationaler Verfassungen entweder im Rahmen eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses oder im Verordnungswege erfolgt.

In der Anwendung des Komitologieverfahrens auf bestimmte Regelungsbereiche kristallisierten sich daher stets heikle Fragen der Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive, parlamentarischer Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen und demokratischer Legitimation von generellen Rechtsakten, die als Durchführungsmaßnahmen erlassen wurden. Dies trug in den einzelnen Bereichen auch zur Schärfung des gemeinschaftsrechtlichen Verständnisses von hinreichender Determinierung von Rechtsakten bei. Dies ist auch vor dem Hintergrund des Vertrages von Lissabon, der statt der Bestimmung des Art 202 EG-Vertrag zwei neue Delegationsmöglichkeiten (siehe dazu 5.2) vorsieht, von bleibender Bedeutung.

2.2. Begriff und Wesen von Lamfalussy

„Lamfalussy“ ist heute im Bereich der Europäischen Finanzmarktgesetzgebung ein geflügeltes Wort.

Es bezeichnet zum einen einen bestimmten zweistufigen Gesetzgebungsprozess, in dem unter Einhaltung umfangreicher Konsultations- und Informationspflichten zunächst im Rahmen des Mitentscheidungsver-

¹ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), Abl Nr L 184/23 vom 17.7.1999.

² Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2005, KOM (2006) 446 endgültig.

fahrens (Art 251 EG-Vertrag) Basisrechtsakte auf Basis eines Kommissionsvorschlages von Rat und EP mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden und darauf aufbauend Durchführungsrechtsakte zur näheren Determinierung einzelner nicht wesentlicher Aspekte des Grundsatzrechtsaktes von der EK unter Einbeziehung von Rat und EP erlassen werden.

Zum anderen versteht man darunter auch das für den Finanzmarktbereich besondere Arrangement, in dessen Zentrum das soeben beschriebene Verfahren steht, das aber genauer genommen nicht aus bloß zwei, sondern vier Stufen besteht. Die ersten zwei betreffen dabei, wie soeben ausgeführt die Gesetzgebung, die beiden letzteren die Umsetzung und Vollziehung. Im Rahmen dieses Arrangements soll mittels Gremien der Aufsichtsbehörden und Umsetzungsarbeitsgruppen eine möglichst einheitliche, aber auch rasche und vollständige Umsetzung und Vollziehung der EU-Rechtsakte im Finanzmarktbereich erzielt werden.

Dieses gesamte Konzept geht auf die Arbeiten einer Expertengruppe zurück, welche die EK im Jahr 2000 zur Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge zur Beseitigung von Hürden bei der Verwirklichung integrierter Finanzmärkte eingesetzt hatte. Diese Expertengruppe tagte unter dem Vorsitz des Baron Alexandre de Lamfalussy. Der Bericht der Expertengruppe ging als „Lamfalussybericht“ in die Geschichte des Europäischen Finanzmarktes ein. Das darin vorgeschlagene, soeben skizzierte Verfahren wurde bald nur noch „Lamfalussyverfahren“ genannt.

Das Lamfalussyverfahren sollte die Europäische Gesetzgebung im Bereich des Wertpapierrechtes flexibler machen, damit auf Innovationen und technologische Veränderungen auf den Finanzmärkten schneller reagiert werden kann. Zudem sollten die Europäischen Institutionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von der technischen und regulatorischen Expertise der Europäischen Wertpapieraufseher und einer besseren Einbeziehung der Marktteilnehmer profitieren.³

2.3. Zusammenhang von Komitologie und Lamfalussy

Mit Entschließung des Europäischen Rates von Stockholm vom März 2001 wurde für den Bereich der Finanzmarktregulierung das vierstufige Lamfalussyverfahren, und damit auch das Komitologieverfahren eingeführt. Das EP stand dem von Anfang an reserviert kritisch gegenüber, da der Regelungsgehalt dieser Durchführungsrechtsakte durchaus wesentliche

Inhalte betreffe, welche daher auch vom EP zu diskutieren und zu beschließen seien. In die Basisrechtsakte wurden daher auf Forderung des EP entsprechende Sunsetklauseln aufgenommen, die die Kompetenz zur Erlassung der Durchführungsrechtsakte zeitlich befristen. Zudem sieht das Lamfalussyverfahren - nicht zuletzt auch aufgrund massiver Widerstände des EP - einige Abweichungen vom normalen Regelungsverfahren vor, insbesondere eine dreimonatige Frist zur Äußerung des EP mittels Entschließung.

Weiters musste die EK dem EP im Zuge der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag Unterstützung bei der Komitologiereform zusagen. Wegen des Scheiterns der EU-Verfassung, die in Art I-36 (2) a ein Rückholrecht des EP für Komitologiemassnahmen vorsah, drohte das EP ab Herbst 2005 sämtliche Rechtsakte, die Komitologiebestimmungen enthalten, zu blockieren. Konkreter Anlassfall, der den Boykott ins Rollen brachte, war wiederum eine Finanzdienstleistungsrichtlinie, nämlich die Eigenkapitalrichtlinie für Banken, mit der das Basel II-Abkommen EG-rechtlich umgesetzt werden sollte. Der Konflikt weitete sich aber rasch auf den gesamten Komitologiebereich aus.

Das EP forderte erfolgreich eine Reform des Komitologieverfahrens. Den Bedenken des EP im Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht auf level 2 von Lamfalussy wurde durch die interinstitutionelle Einigung auf ein Regelungsverfahren mit Kontrolle im Juli 2006 Rechnung getragen, wobei die Komitologieentscheidung des Rates aus 1999 dahingehend abgeändert wurde, dass für alle Durchführungsmaßnahmen mit „quasilegislativem Inhalt“ ein Regelungsverfahren mit Kontrolle eingeführt wurde. Bei diesem Regelungsverfahren mit Kontrolle haben Rat und EP ein echtes Vetorecht, das heißt die EK kann nicht gegen deren Willen eine Durchführungsmaßnahme erlassen.

Das Regelungsverfahren mit Kontrolle ist auf Maßnahmen von allgemeiner Tragweite⁴ zur Änderung von nicht wesentlichen⁵ Bestimmungen eines nach dem Verfahren des Art 251 des EG-Vertrags erlassenen Rechtsakts, einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung⁶ neuer nicht wesentlicher Bestimmungen, anzuwenden. Gleichzeitig wurde zwischen Rat, EK und EP vereinbart, dass in bestimmten Rechtsakten, darunter finden sich auch sämtliche nach dem Lamfalussyverfahren erlassene Richtlinien, so rasch wie möglich das neue Verfahren eingeführt wird. Entsprechende Richtlinienvorschläge zur Einführung des neuen Verfahrens wurden im Frühjahr 2008 angenommen, wobei gleichzeitig die Sunsetklauseln aufgehoben wurden. Auf die meisten Komitologiebestimmungen im Finanzdienstleistungs-

³ Commission Staff Working Document: Application of the Lamfalussy Process to the EU Securities Market Legislation (SEC (2004) 1459), November 2004, S 3

⁴ Abgrenzung zu rein exekutiven Maßnahmen

⁵ Abgrenzung zu rein legislativen Maßnahmen

⁶ Hinzufügung nur, wo sie als Änderung des Gehalts des Elements des Basisrechtsaktes: Definition erfolgt erst auf level 2.

bereich findet nun das Regelungsverfahren mit Kontrolle Anwendung.

Grundsätzlich sind außer dem Finanzmarktbereich auch andere Bereiche betroffen, den Schwerpunkt und Anlassfall zur Komitologiereform bildete aber der Lamfalussybereich.

3. Komitologie

3.1. Grundlagen im EG-Vertrag

3.1.1. Vollziehung des Gemeinschaftsrechts

Die Vollziehung des Gemeinschaftsrechts ist grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen; dies ergibt sich bereits aus Art 10 EG-Vertrag. Vollziehung umfasst dabei grundsätzlich auch die nähere Präzisierung eines Basisrechtsaktes.⁷ Gemäß dem in Art 5 EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip „kann die Gemeinschaft nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. In diesem Rahmen sieht Art 202 EG-Vertrag die Möglichkeit vor, dass „zur Verwirklichung der Ziele nach Maßgabe des Vertrages der Rat der EK Befugnisse zur Durchführung von Rechtsakten übertragen kann“. Gleichzeitig sieht der EG-Vertrag vor, dass das EP von der Vollziehung⁸ ausgeschlossen ist.

Auch der Rat ist in diesen Komitologieausschüssen nicht vertreten, sondern „Vertreter der Ministerien der Mitgliedstaaten“. Dies wird als Ausfluss der indirekten Verwaltung gesehen. Diese Ausübung von delegierten Verwaltungsbefugnissen in dieser besonderen Form der Zusammenarbeit der EK mit den Vertretern der Mitgliedstaaten und der grundsätzliche Ausschluss des Legislativorgans EP von der Vollziehung im EG-Vertrag machte die Einbeziehung des EP in das Komitologieverfahren rechtlich problematisch⁹.

Der EuGH¹⁰ legt den Begriff der Durchführung grundsätzlich sehr weit aus¹¹. Durchführungsmaßnahmen können Rechtsakte allgemeiner oder konkreter Art sein, die die Vorschriften des durchzuführenden Rechtsaktes näher bestimmen. Die Grundmaßnahme (Basisrechtsakt) muss jedoch den Durchführungsrechtsakt hinreichend determinieren. Die Durchführungsmaßnahme muss sich wiederum im Rahmen der sekundärrechtlichen Ermächtigung halten.¹² Die Komitologieermächtigung hat für jeden Basisrechtsakt

einzelnen zu erfolgen und es ist dabei der Umfang, die Dauer und Ausschusstyp konkret festzulegen. Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung für den jeweiligen Bereich können nicht delegiert werden¹³. Einer automatischen und generalklauselartigen Zuweisung von Durchführungsbefugnissen an die EK steht der EG-Vertrag entgegen, da dadurch das dem EG-Vertrag inhärente institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt wäre.

3.1.2. Verfahrensmodalitäten - Komitologiebeschluss

Die Grundsätze und Regeln der Modalitäten dieser Durchführungsbefugnisse kann der Rat ebenfalls gemäß Art 202 EG-V festlegen, wobei die EK ein Vorschlagsrecht und das EP ein Recht auf Stellungnahme bei Festlegung der Grundsätze und Regeln für die Modalitäten durch den Rat hat. Der Rat legt diese einstimmig mittels Beschluss fest. Dieser Beschluss des Rates über die Grundsätze und Regeln des Durchführungsverfahrens wird Komitologiebeschluss genannt. Darin legt der Rat die Voraussetzungen für die Erlassung von Durchführungsmaßnahmen fest und bestimmt das für ihren Erlass anwendbare Verfahren durch Einsetzung von Ausschüssen unter Vorsitz der EK.¹⁴ Die Einsetzung solcher Ausschüsse, hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung anerkannt.¹⁵

Der Rat kann sich in spezifischen Fällen auch vorbehalten, die Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Eine entsprechende Bestimmung sah bereits der EWG-Vertrag vor. Aus der Formulierung in Art 202 ergibt sich, dass der Komitologiebeschluss des Rates endgültig ist. Das heißt, dass bei Erlass eines Rechtsaktes kein neues Verfahren eingeführt werden kann, etwa mit dem Argument, dass es sich um einen speziellen Fall handle.¹⁶

Art 202 EG-Vertrag und der Komitologiebeschluss finden nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte auch auf Rechtsakte Anwendung, die von Rat und EP gemeinsam im Mitentscheidungsverfahren erlassen worden sind.¹⁷ Das EP hat diese Rechtsmeinung zunächst

⁷ Seifert, Working Paper Nr 72 des Europainstituts der Wirtschaftsuniversität Wien (Juli 2006), Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell einer Europäischen Verfassung, S 8 f Und EuGH in Rs 16/88 vom 24.10.1989

⁸ Siehe Art 7, 189 und 192 EG-Vertrag.

⁹ siehe dazu auch unten: 3.2.5. Die Komitologiereform 2006 und ihre Auswirkungen auf den Finanzdienstleistungsbereich

¹⁰ Zu grundsätzlichen Entscheidungen über das Komitologieverfahren siehe insb. Rs C-378/00, C-154/04, C-155/04 und C-259/95

¹¹ Rs 16/88 vom 24.10.1989

¹² Breier in Lenz/Borchart, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 202 Rn 5 mit weiteren Verweisen

¹³ in diesem Sinne EuGH, C-25/70; Rs 291/86, Central-Import Münster, EuGH Rs 291/86 vom 5.7.1988

¹⁴ Breier in Lenz/Borchart, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 202 Rn 4

¹⁵ siehe dazu mit zahlreichen Hinweisen Seifert, Working Paper Nr. 72 des Europainstituts der Wirtschaftsuniversität Wien (Juli 2006), Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell einer Europäischen Verfassung, S. 41 f.

¹⁶ Breier in Lenz/Borchart, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 202 Rn 4

¹⁷ Breier in Lenz/Borchart, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 202 Rn 6 mit weiteren Verweisen

nicht mitgetragen. Der daraus resultierende Konflikt wurde jedoch in einem „modus vivendi“¹⁸, der die Bestimmungen des Komitologiebeschlusses unberührt lässt und lediglich Leitlinien enthält, die nur die beteiligten Organe binden, beseitigt. Der modus vivendi sieht vor, dass die EK das EP über von ihr beabsichtigte Durchführungsmaßnahmen informiert. Die Problematik der Einbeziehung des EP in das Komitologieverfahren und die Forderungen des EP werden im folgenden noch unter 3.2.5 und 4.2 eingehender erläutert.

3.1.3. Die Rolle der Komitologieermächtigung

Wiewohl es sich institutionenrechtlich betrachtet also um Vollzugsmaßnahmen handelt, werden im Rahmen des Komitologieverfahrens letztendlich doch generell-abstrakte Normen beschlossen.¹⁹ Um die eingeschränkte demokratische Kontrolle durch Rat und EP auszugleichen, wurde von den verschiedenen Institutionen stets auf vermehrte Transparenz des Verfahrens geachtet.²⁰ Externe Beobachter merkten zuweilen kritisch an, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Komitologieausschüssen mehr die Rolle von Verwaltungsbeamten und Experten wahrnehmen würden als eine echte Kontrollinstanz gegenüber der EK darstellen würden.²¹ Eine solche Kritik wurde vor allem immer dann laut, wenn die Abgrenzung zwischen politisch sensiblen Fragen, die Gegenstand des Basisrechtsaktes sein sollten, und Fragen der technischen Ausführung im Basisrechtsakt nicht klar gezogen werden. Dies zeigt sich insbesondere bei Themen, die einer Risikoeinschätzung bedürfen. Das Problem liegt dabei aber eigentlich weniger im Komitologieverfahren als in der zu vagen Regelung der Komitologieermächtigung im Basisrechtsakt selbst, der wiederum von allen drei Institutionen beschlossen wird.

Komitologieermächtigungen stecken den im Durchführungsrechtsakt zu erlassenden Regelungsinhalt oft nur sehr vage ab. Das hat mehrere Hintergründe. Zum einen nimmt eine zu enge Determinierung Flexibilität in der Reaktion auf technische oder Marktentwicklungen. Zum anderen fehlt den Gesetzgebern des Basisrechtsaktes oftmals auch die technische Expertise zur konkreten Abgrenzung; diese wird zumeist erst im Rahmen der Erstellung der Durchführungsmaßnahmen in Wege eingehender Konsultationen von der EK eingeholt. Der zeitliche Faktor spielt dabei ebenfalls eine wesentliche Rolle. Legislativvorschlägen der EK geht zwar in der Regel eine Auswirkungsstudie voran, eingehende technische Fragestellungen bleiben dazu aber bisweilen ausgespart oder stellen sich erst im

Rahmen der Verhandlungen zwischen Rat, EP und EK. Eine Beischaffung entsprechender Expertise und Informationen im normalen Mitentscheidungsverfahren würde den Gesetzgebungsprozess aber mitunter um Jahre verzögern. Je unbestimmter eine Durchführungsermächtigung ist, desto entscheidender ist wiederum eine entsprechende – nachprüfende – Kontrolle der Durchführungsmaßnahme durch die Gesetzgeber des Basisrechtsaktes. Diese Überlegungen führten letztendlich auch zur Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle für quasilegislative Durchführungsmaßnahmen (siehe dazu im Einzelnen unter 3.2.5).

3.2. Entstehungsgeschichte

3.2.1. Die Anfänge des Komitologieverfahrens

Das Komitologieverfahren hat seine Ursprünge in den Sechzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts im Agrarbereich und fand zunächst im Landwirtschaft-, Gesundheits- und Veterinärmedizinbereich Anwendung.

Die erste allgemeine einheitliche Regelung des Komitologieverfahrens geht auf die zweite Hälfte der Achtzigerjahre zurück.²² Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im EG-Vertrag drängte das EP auf eine Aufwertung seiner Befugnisse.

3.2.2. Der Komitologiebeschluss von 1999

Der Komitologiebeschluss von 1999 ersetzt den Beschluss von 1987 zur Ausübung der Durchführungsbefugnisse der EK. Eine Neufassung war nach dem Vertrag von Amsterdam notwendig geworden. Dabei wurden Kriterien für die Anwendung der verschiedenen Verfahrenstypen festgelegt und die Einbeziehung des EP verbessert (Art 7 des Komitologiebeschlusses), sofern der Basisrechtsakt im Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EG-Vertrag) erlassen wurde. So hat das EP im Falle der Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die EK gewisse Rechte. Zudem soll das EP zur entsprechenden Wahrnehmung seiner Rechte regelmäßig über Komitologieverfahren informiert werden.

Außerdem sollte auch die Öffentlichkeit durch Veröffentlichung von Dokumenten mehr als bisher einbezogen werden. All dies soll der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts und der demokratischen Legitimation dieses Rechtsetzungsverfahrens der EK dienen. Der Komitologiebeschluss von 1999²³ sieht drei

¹⁸ ABI 1996, C 102/1

¹⁹ in diesem Sinne auch *Schweitzer/ Hummer/Oberwexer*, Europarecht (2007), Rn 483

²⁰ *Chalmers/ Hadjiemmanuil/ Monti/ Tomkins*, European Union Law (2006), S 165

²¹ *Chalmers/ Hadjiemmanuil/ Monti/ Tomkins*, European Union Law (2006), S 164

²² Beschluss des Rates vom 13. Juli 1987, 87/373/EWG

Verfahren vor: das Beratungsverfahren, das Verwaltungsverfahren und das Regelungsverfahren. In jedem dieser Verfahren ist der EK ein Ausschuss (Komitologieausschuss) beigegeben, der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die EK führt den Vorsitz über diesen Ausschuss.

Das **Beratungsverfahren** gibt der EK den größtmöglichen Handlungsspielraum, die Stellung des Rates ist im Vergleich zu den übrigen Verfahrensarten am schwächsten. Im Beratungsverfahren (Art 3 des Komitologiebeschlusses) kann die EK die Stellungnahme des Ausschusses berücksichtigen, wenn sie die beabsichtigte Maßnahme erlässt. Weder Rat noch EP stehen aber, außer im Fall der Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die EK, Rechtshilfe offen. Auf das Beratungsverfahren soll gemäß Erwägungsgrund 8 des Komitologiebeschlusses in all jenen Fällen zurückgegriffen werden, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird. Es verhält sich subsidiär zu den anderen Verfahrensarten, deren Anwendungsbereich spezieller geregelt ist. Das Beratungsverfahren kann also nur dann herangezogen werden, wenn nicht ausdrücklich bereits eines der anderen Verfahren vorgesehen ist.

Das **Verwaltungsverfahren** (Art 4 des Komitologiebeschlusses) soll gemäß Erwägungsgrund 6 in Landwirtschafts- und Fischereianglegenheiten oder bei der Umsetzung von Programmen mit substantiellen budgetären Auswirkungen zur Anwendung kommen. Hier kann die EK zwar auch von Ausschussstellungen abweichen. Sie hat jedoch den Rat davon zu unterrichten und die Maßnahmen um höchstens drei Monate zu verschieben. Vor Ablauf dieser Frist kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit anders entscheiden. Das Regelungsverfahren (Art 5) soll gemäß Erwägungsgrund 7 im Falle von „Maßnahmen mit allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen des Basisrechtsaktes angewandt werden sollen“, ebenso zur Änderung oder Aktualisierung „bestimmter nicht wesentlicher Bestimmungen des Basisrechtsaktes“ zur Anwendung kommen. Auch Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sind im Rahmen des Regelungsverfahrens zu behandeln.

Im **Regelungsverfahren** hat die EK erhöhte Vorgepflichten und Verfahrenshürden, wenn sie gegen die Mehrheit des Ausschusses Maßnahmen erlassen will. Die EK muss sich grundsätzlich an die Stellungnahme des Ausschusses halten. Wenn sie von der Meinung des Ausschusses abweichen will, kann die EK die Maßnahmen nicht sofort setzen, sondern muss zuerst einen Vorschlag einbringen, gegen den sich der Rat, im

Falle eines Basisrechtsaktes, der im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art 251 EG-Vertrag erlassen wurde, gegebenenfalls einer Stellungnahme des EP folgend (wenn dieses der Meinung ist, dass die Maßnahmen über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse der EK hinausgehen), aussprechen kann.

Das EP hat den Rat im Regelungsverfahren im Falle einer möglichen Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die EK zu informieren. Der Rat kann sodann innerhalb einer Frist von höchstens drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit gegen den Vorschlag der EK stimmen. Diesfalls hat die EK den Vorschlag erneut zu prüfen und kann entweder dem Rat einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren ursprünglichen Vorschlag erneut vorlegen oder einen Vorschlag im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vorlegen.

Der EK kommt jedoch die führende Rolle zu; weder Rat noch EP haben eine rechtliche Möglichkeit, eine Durchführungsmaßnahme letztendlich zu blockieren. Ihr „Veto“ hat nur aufschiebenden Charakter. Beiden Institutionen steht jedoch das Recht zu, eine Durchführungsmaßnahme beim EuGH anzufechten, wenn diese den Rahmen der Richtlinie, auf deren Basis sie erlassen wurde, überschreitet. Dennoch schränkt das Komitologieverfahren die Rechte der „Gesetzgeber“ Rat und EP in gewisser Weise ein, sie haben kein endgültiges Vetorecht.

3.2.3. Das Regelungsverfahren im Detail

Nach Unterbreitung eines Entwurfes der Durchführungsmaßnahmen durch die EK stimmt der Komitologieausschuss über den Entwurf gemäß einem festgelegten Zeitplan ab.

Stimmt der Ausschuss dem Entwurf der Maßnahmen zu, werden sie von der EK gebilligt und werden zu verbindlichem Gemeinschaftsrecht.

Stimmt der Ausschuss gegen den Entwurf der Maßnahmen oder gibt er keinerlei Stellungnahme ab, wird der Entwurf der Maßnahmen als Kommissionsvorschlag an den Rat weitergeleitet. Der Rat kann dann innerhalb einer bestimmten Frist über die Annahme oder Ablehnung des Vorschlags abstimmen. Diese Frist darf allerdings drei Monate nicht überschreiten. Zudem kann der Rat nur mit qualifizierter Mehrheit den Vorschlag der EK ablehnen oder einen Alternativvorschlag annehmen. Dies sind de facto sehr hohe Hürden, da die Meinungsbildung im Rat zu kontroversiellen Fragen zumeist nicht so schnell erfolgt.²⁴

Lehnt der Rat den Vorschlag ab, so hat die EK den Vorschlag erneut zu prüfen.

²³ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Abl. Nr. L 184/23 vom 17.7.1999

²⁴ zu dieser Problematik siehe auch: *Chalmers/ Hadjiemmanuil/ Monti/ Tomkins*, *European Union Law* (2006), S 162

Die EK hat dann drei Möglichkeiten zur Auswahl:

1. Vorlage eines geänderten Vorschlags für die Durchführungsmaßnahmen an den Rat;
2. erneute Vorlage ihres ursprünglichen Vorschlags;
3. Verzicht auf den Entwurf der Durchführungsmaßnahmen und Vorlage eines Vorschlags im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art 251 EG-Vertrag mittels Rückgriff auf ihre Initiativrechte.

Bei Verschweigung des Rates kann die EK den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen.

Vertritt das EP die Auffassung, dass der vorgelegte Entwurf die im Basisrechtsakt festgelegten Durchführungsbefugnisse der EK übersteigt, so muss die EK den Vorschlag erneut prüfen. Unter bestmöglicher Berücksichtigung der Entschließung des EP kann die EK

1. dem Ausschuss einen neuen Entwurf vorlegen,
2. das Verfahren fortsetzen oder
3. einen Vorschlag im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ausarbeiten.

Weder Rat noch EP haben also ein endgültiges Veto. Die EK kann grundsätzlich den ursprünglichen Vorschlag nach erneuter Vorlage annehmen.²⁵

3.2.4. Besonderheiten des Komitologieverfahrens im Bereich des Lamfalussyprozesses

Bereits der Rat der Weisen war sich der Sensibilität der Einführung des Komitologieverfahrens im Finanzdienstleistungsbereich im Rahmen des Lamfalussyprozesses bewusst.²⁶ Ein Mehr an Transparenz auf allen Ebenen sollte die eingeschränkte Mitsprache bei den Durchführungsmaßnahmen kompensieren und so das institutionelle Gleichgewicht aufrechterhalten werden. In diesem Sinne forderte bereits der Europäische Rat von Stockholm die Einhaltung der „Aerosolklausel“ und die Einrichtung einer Interinstitutionellen Beobachtungsgruppe.

3.2.4.1. Aerosolklausel

Im Beschluss des Europäischen Rates von Stockholm²⁷ wurde die so genannte Aerosolklausel, die eine Beachtung von Mehrheitsmeinungen des Rates sicherstellen sollte, aufgenommen. Diese Klausel besagt, dass die EK „bei der Suche nach einer ausgewogenen Lösung für die Fälle, in denen Durchführungsmaßnahmen im Bereich

der Wertpapiermärkte im Lichte der Beratungen als besonders heikel betrachtet werden, ein Tätigwerden gegen eine vorherrschende Auffassung, die sich im Rat zur Frage der Zweckmäßigkeit der betreffenden Maßnahmen herauskristallisieren könnte, [zu] vermeiden“ soll.²⁸ Unter vorherrschenden Meinungen werden einfache Mehrheiten von Mitgliedstaaten verstanden, die einer bestimmten Maßnahme stark ablehnend gegenüber stehen. Die Bezeichnung „Aerosolklausel“ rührt von der erstmaligen Verwendung einer Klausel zur Beachtung von Mehrheitsmeinungen des Rates, die jedoch über keine Sperrmehrheit verfügen, im Komitologieverfahren im Zusammenhang mit Fluorchlorkohlenwasserstoff-Emissionen aus Spraydosen. Diese Klausel musste allerdings im Zuge der Ausdehnung des Lamfalussyprozesses auf den Banken- und Versicherungsbereich 2004 auf Wunsch des EP, das darin eine Besserstellung des Rates sah, wieder zurückgenommen werden²⁹. Nach Auffassung des EP gab es für die Aerosolklausel keine rechtliche Grundlage, wohl aber vermeinte das EP darin ein dem Rat eingeräumtes Rückholrecht zu erkennen.

3.2.4.2. *Inter-Institutionelle Beobachtungsgruppe (IIMG)*
Zur Überwachung des Funktionierens des Lamfalussyverfahrens und insbesondere des Komitologieverfahrens dabei wurde gemäß dem Beschluss des Europäischen Rates von Stockholm eine Inter-Institutionelle Beobachtergruppe (Inter-Institutional Monitoring Group – IIMG) eingerichtet, die sich aus Vertretern aller drei Institutionen zusammensetzt.

3.2.4.3. Prüfungsrechte des EP, Sunsetklauseln und Rückholrecht

Weiters sah der Beschluss von Stockholm vor, dass die EK im Falle einer vom EP behaupteten Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die EK die vorgeschlagenen Maßnahmen überprüft und das von ihr beabsichtigte Vorgehen begründet.³⁰

Das EP war gegenüber der Einführung des Komitologieverfahrens im Finanzdienstleistungsbereich von Anfang an skeptisch.

Es zweifelte die Legitimation der Anwendung des Art 202 im Zusammenhang mit dem Mitentscheidungsverfahren gemäß Art 251 des EG-Vertrages an, da seiner Auffassung nach die Delegation von Rechtssetzungsmaßnahmen des Rates an die EK nur dann

²⁵ Chalmers/ Hadjiemmanuil/ Monti/ Tomkins, European Union Law (2006), S 166

²⁶ siehe dazu auch unten: 4.2. Der vierstufige Lamfalussyprozess im Kontext des EG-Vertrages

²⁷ Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, ABI Nr C 138/1 vom 11. 5. 2001

²⁸ Punkt 5 der Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, ABI Nr C 138/1 vom 11. 5. 2001

²⁹ Schreiben des ASTV vom 16. März 2004 an die Vorsitzende des ECON-Ausschusses des Europäischen Parlaments, Frau Randzio-Plath, COD 2003/0263; siehe dazu auch: 4.2. Der vierstufige Lamfalussyprozess im Kontext des EG-Vertrages

³⁰ Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, ABI Nr C 138/1 vom 11. 5. 2001

Platz greifen könne, wenn das EP nicht am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist.³¹ Zur Wahrung des interinstitutionellen Gleichgewichts forderte das EP daher mehr Transparenz und eine gewisse Sicherstellung demokratischer Verantwortlichkeit der EK.³²

Abweichend vom üblichen Prozedere im Komitologieverfahren verlangte das EP daher von EK und Rat zahlreiche Zusicherungen:³³

- Die EK hat das EP über alle legislativen und regulatorischen Initiativen im Lamfalussybereich vorab zu informieren.
- Regelmäßige Informationstreffen zwischen Vertretern der EK und des EP sollen einen kontinuierlichen Informationsfluss sicherstellen. Sitzungsprotokolle über Sitzungen des Komitologieausschusses sollen dem EP zur Verfügung gestellt werden.³⁴
- Im Bereich des Lamfalussyverfahrens erhält das EP nicht erst die bereits im Komitologieausschuss abgestimmten Maßnahmen, sondern gleichzeitig mit den Mitgliedstaatenvertretern des Komitologieausschusses die Entwürfe der EK zu den geplanten Maßnahmen.
- Das EP hat sodann drei Monate Zeit, diese Maßnahmen zu prüfen. Die Prüfung im Wirtschafts- und Finanzausschuss des EP (ECON) verläuft also parallel zu der im Komitologieausschuss (Wertpapierausschuss – ESC)³⁵. Der Berichterstatter des EP für den Grundsatzrechtsakt bleibt auch Berichterstatter für die Durchführungsmaßnahme.
- Nach einmonatiger Prüfung des bereits im ESC abgestimmten Rechtsaktes und Billigung des Rechtsaktes durch das EP in Form einer Resolution kann derselbe durch die EK formal angenommen und veröffentlicht werden. Das EP kann dabei allerdings lediglich prüfen, ob die EK ihre im Grundsatzrechtsakt eingeräumten Befugnisse überschreitet.
- Die in den Grundsatzrechtsakten (Ebene 1) enthaltenen Komitologieermächtigungen wurden auf vier Jahre befristet (so genannte „Sunsetklauseln“). Die Befristung betraf nur die Ermächtigung zur Erlassung von Durchführungsmaßnahmen. Der innerhalb dieser Frist erlassene Durchführungsrechtsakt selbst bleibt auch nach Ablauf dieser Frist gültig. Die Sunsetklausel diente dem EP als Ersatz für ein

im Rahmen des geltenden EG-Vertrages nicht mögliches **Rückholrecht** („Call-Back-Right“).³⁶

Die Einführung eines Vetorechtes oder Rückholrechtes des EP war bereits von der Weisengruppe erwogen, aber wegen fehlender Konformität mit dem EG-Vertrag verworfen worden.³⁷

Art 202 EG-Vertrag sieht nur eine Übertragung der Durchführungsbefugnisse durch den Rat vor, daher kann nur dieser sie zurückbehalten. Zudem ist die Erlassung von Durchführungsmaßnahmen ein exekutiver Akt und somit dem EP als ausschließlich legislatives Organ nicht möglich. Der Rat kann demgegenüber auch als Exekutivorgan auftreten. Dies ergibt sich aus Art 7, 189 und 192 EG-Vertrag.³⁸

- Die EK musste dem EP Unterstützung bei den Verhandlungen zum Verfassungsvertrag zusichern, dass dabei das EP dem Rat im Komitologieverfahren rechtlich gleichgestellt werde und ein Rückrufrecht erhalte. Entsprechende Unterstützungszusagen forderte das EP auch vom Rat.
- Zudem musste Kommissionspräsident Prodi dem EP – ähnlich der Aerosolklausel des Rates – zusichern, dass die Meinung des EP so weit wie möglich bei der Beschlussfassung der Durchführungsmaßnahme berücksichtigt werde.
- Bei divergierenden Auffassungen von Rat, EK und EP sollte ein informeller Trilog Einigung herbeiführen.
- Die Ebene – 3 – Ausschüsse hatten ein Gremium für Marktteilnehmer einzurichten.

Im Rahmen des Komitologieverfahrens nach der Lamfalussy-Spielart wurde das EP schon frühzeitig in den Prozess zur Erlassung der Durchführungsmaßnahmen einbezogen; durch verstärkte Transparenz wurde eine politische Artikulierung von inhaltlichen Prioritäten erleichtert. Ein rechtliches Veto hatte jedoch weder EP noch Rat.

3.2.5. Die Komitologiereform 2006

3.2.5.1. Das Scheitern des Verfassungsvertrages

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages durch die negativen Referenden dazu in den Niederlanden

³¹ Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag zur Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich, COD 2003/0263

³² so auch Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2005/1/EG vom 9. März 2005 zur Einführung einer neuen Organisationsstruktur für Finanzdienstleistungsausschüsse, ABl Nr L 79, S 9 (24.3.2005)

³³ Zu den Zusicherungen siehe auch: Protokoll über die Plenarsitzung des Europäischen Parlamentes vom 5. Februar 2002, ABl Nr C 284 E/115, 21. 11. 2002; sowie die Erwägungsgründe der Richtlinie 2005/1/EG

³⁴ Dies war aber auch bereits in der Entschliessung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union (ABl. Nr. C 138/1 vom 11. 5. 2001) vorgesehen.

³⁵ All diese Zusicherungen waren ursprünglich für den Wertpapierbereich vereinbart worden; mit Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich galten sie fortan auch dort für die relevanten Ausschüsse (EBC und EIOPC).

³⁶ Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag zur Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich (COD 2003/0263); siehe dazu auch: 3.1. Grundlagen im EG-Vertrag und 3.2.5. Die Komitologiereform 2006 und ihre Auswirkungen auf die Finanzdienstleistungsrichtlinien

³⁷ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 42

³⁸ Schusterschitz, Die Komitologiereform 2006, eubl 2006/5, S 177

und Frankreich erachtete das EP die Verwirklichung seiner Forderungen nach Gleichstellung mit dem Rat und adäquater Mitsprache im Komitologieverfahren in weite Ferne gerückt, wenn nicht überhaupt gescheitert. Das EP sah jedoch, vor allem veranlasst durch die zahlreichen und zum Teil weit reichenden Komitologiemassnahmen vor allem in Finanzdienstleistungsbereich akuten Handlungsbedarf und nahm daher bereits im Sommer 2005 zunächst dem im EP zur Behandlung anstehenden Vorschlag für eine Reform der Bankenrichtlinie zur Umsetzung der Basler Eigenkapitalvorschriften für Banken (Basel II), der auch Komitologiermächtigungen enthielt, „in Geiselhaft“. Es folgten im Laufe der nächsten Wochen und Monate weitere Richtlinien, die das EP nur gegen Einräumung eines echten „Vetorechtes“ freigeben wollte³⁹.

Da die EG-vertraglichen Argumente gegen eine Gleichberechtigung des EP mit dem Rat im Rahmen des Regelungsverfahrens im Zusammenhang mit Art 202 des EG-Vertrages nicht weggefallen waren, eine Änderung des Primärrechts aber durch die gescheiterten Referenden in weite Ferne gerückt schien, entstand zunächst eine Pattstellung. Das EP nahm immer mehr Richtlinien, auch außerhalb des Finanzdienstleistungsbereiches, in Geiselhaft. Der Rat setzte ab Herbst 2005 zunächst unter britischem, ab Anfang 2006 unter österreichischem Vorsitz eine sektorübergreifende Arbeitsgruppe von EU-Verfassungsexperten ein, die eine Lösung der anstehenden Probleme erarbeiten sollte. Dadurch konnte zunächst im Herbst 2005 Einigung mit dem EP über die Basel-II-Richtlinie erzielt werden⁴⁰.

3.2.5.2. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle

Während des österreichischen Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr 2006 konnte tatsächlich eine Lösung gefunden werden: Rat, EP und EK einigten sich nach zähen Verhandlungen auf die Abänderung des Komitologiebeschlusses⁴¹ unter Einführung eines neuen Verfahrens: das so genannte Regelungsverfahren mit Kontrolle (Art 5a des Komitologiebeschlusses 1999/468/EG in der Fassung von 2006).⁴²

Im Gegensatz zum Regelungsverfahren nach Art 5 werden nach positiver Abstimmung im Komitologieausschuss Rat und EP gleichzeitig mit dem Vorschlag der EK befasst, die sich innerhalb von drei Monaten äußern können. Fällt die Abstimmung im Komitologieausschuss bereits negativ aus, so hat zuerst der Rat die Möglichkeit, sich innerhalb von zwei Monaten zu äußern. Spricht sich der Rat nicht dagegen aus oder

möchte er die Maßnahme selbst erlassen, so erhält das EP die Maßnahme zur Kontrolle. Das EP hat eine Frist von vier Monaten zur Äußerung.

Die rechtliche Gleichstellung des EP mit dem Rat im Regelungsverfahren mit Kontrolle wurde auf Fälle beschränkt, in denen das EP selbst als Gesetzgeber hätte tätig werden können („quasilegislative Maßnahmen“). Damit wurde materielle Konformität mit dem EG-Vertrag gewahrt.⁴³ Die Voraussetzungen für das Regelungsverfahren mit Kontrolle knüpfen sich somit an folgende Bedingungen:

- Der Basisrechtsakt muss im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art 251 EG-Vertrag erlassen worden sein.
- Es muss sich um „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite“ handeln,
- die eine „Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsaktes“ bewirken, einschließlich durch Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen.

Das Erfordernis der „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite“ ist ein weiteres Kriterium des quasilegislativen Charakters. Es kommt darauf an, ob die Maßnahmen auf objektiv definierte Situationen anwendbar sind und unmittelbare rechtliche Auswirkungen in generell-abstrakter Weise in allen Mitgliedstaaten für bestimmte Personengruppen haben.⁴⁴

Die Einschränkung auf „nicht wesentliche Bestimmungen“ grenzt das Komitologieverfahren vom Mitentscheidungsverfahren ab. Wesentliche Bestimmungen, das sind solche, die eine Auswirkung auf die Grundausrichtung haben, dürfen nur Gegenstand des Basisrechtsaktes sein.⁴⁵ Die Wendung des „Hinzufügens von Bestimmungen“ zielt vor allem auf das im Lamfalussyverfahren gebräuchliche Ergänzen von Definitionen des Basisrechtsaktes im Wege der Komitologie ab.

Im Fall der Ablehnung durch Rat oder EP kann die EK einen geänderten Vorschlag im Rahmen des Komitologieverfahrens oder einen Legislativvorschlag im Mitentscheidungsverfahren vorlegen. Eine neuerliche Vorlage des abgelehnten Entwurfs ist nicht möglich. Somit haben Rat und EP ein abschließendes Veto.

Einem Rückholrecht der Delegation steht nach wie vor Art 202 EG-Vertrag entgegen. Dem EP wurden aber Revisionsklauseln in den Basisrechtsakten zugesichert, die die EK zur Bewertung des neuen Verfahrens und Veröffentlichung dieser Bewertung nach einer gewis-

³⁹ Kotz/ Schusterschitz, Komitologiereform 2006 und Lamfalussy – Darstellung einer Reform mit Blick auf die Europäischen Finanzmärkte, ZFR 2007/1 S 2ff

⁴⁰ Erwägungsgrund 65 und 66 der Richtlinie 2006/48/EG

⁴¹ Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006, ABl Nr L 200 vom 22.7.2006, S 11

⁴² siehe die konsolidierte Fassung des Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG) in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG, ABl. Nr. C 255 vom 21.10.2006, S 2

⁴³ Schusterschitz, Die Komitologiereform 2006, eubl 2006/5, S 177

⁴⁴ C-16/62 und 17/62

⁴⁵ so schon EuGH in C-240/90, C-25/70 – siehe zum Begriff der Wesentlichkeit auch oben: Grundlagen im EG-Vertrag

sen Frist verpflichten. Zudem kann das EP den Rechtsakt nicht nur ablehnen, wenn es von einer Kompetenzüberschreitung der EK ausgeht, sondern auch im Fall der vermuteten Unvereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Ziel und Inhalt des Basisrechtsaktes oder des Verstoßes gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit.

Auf der Basis des geänderten Komitologiebeschlusses erging am 3. Juni 2008 eine interinstitutionelle Vereinbarung⁴⁶ zu den konkreten Modalitäten der Information des EP, die den Modus vivendi von 1994⁴⁷ und die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahr 2000⁴⁸ ersetzt.

3.2.6. Die Auswirkungen der Komitologiereform 2006 auf die Finanzdienstleistungsrichtlinien

Ein für den Lamfalussybereich äußerst bedeutendes Ergebnis der Verhandlungen und der Einigung mit dem EP war die Zusage der Abänderung von 26 prioritären Rechtsakten – 14 davon betrafen den Finanzdienstleistungsbereich – unter Einführung des neuen Verfahrens unter gleichzeitiger Abschaffung der Sunsetklauseln und Ersetzung dieser durch Revisionsklauseln.⁴⁹

Während Rat und EK zunächst über die Qualität der einzelnen Komitologieermächtigungen und deren „quasilegislativen“ Gehalt diskutierten, forderte das EP für den Lamfalussybereich die generelle Einführung des neuen Regelungsverfahrens mit Kontrolle. Die Diskussion und die Verhandlungen insgesamt bewegten sich in dem Spannungsfeld der Besonderheiten des Lamfalussyverfahrens und der allgemeinen breiteren Problematik der horizontalen Komitologiedebatte. In den Lamfalussyrichtlinien sind oft relativ weitreichende Komitologieermächtigungen enthalten, so zum Beispiel die Ausformulierung oder Präzisierung von Definitionen der in Basisrechtsakten genannten Begriffe oder Verfahren, die per se quasilegislativen Charakter haben. Zum anderen finden sich aber in Lamfalussybasisrechtsakten auch an sich rein

technisch anmutende Durchführungsermächtigungen, die aber bereits in Durchführungsrechtsakten von der EK sehr extensiv ausgelegt worden waren. Die bereits bestehenden Durchführungsrechtsakte steckten den Handlungsspielraum der EK im Lamfalussybereich bereits ab, der mitunter, wie eben ausgeführt, sehr weit ist. Die Anwendung des alten Verfahrens auf bestimmte Sachverhalte hätte also nicht eine Verengung des Handlungsspielraumes der EK bedeutet, sondern eine Einschränkung des Begriffes „quasilegislativ“.

Das EP konnte sich – mit geringfügigen Ausnahmen, wo eine Anwendung des Regelungsverfahrens mangels des quasilegislativen Charakters der in Frage stehenden Maßnahme tatsächlich nicht angebracht war, durchsetzen.

So enthält zum Beispiel die MiFID⁵⁰ 19 Komitologieermächtigungen, wobei auf lediglich zwei davon nach wie vor das alte Verfahren gemäß Art 5 des Komitologiebeschlusses anzuwenden ist.⁵¹ Dabei handelt es sich um die Erlassung von Verfahrensbestimmungen für den Informationsaustausch zwischen Behörden⁵² und die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit Drittstaaten bei Ungleichbehandlung europäischer Firmen in Drittstaaten.⁵³ Die in der Verordnung⁵⁴ der EK enthaltene Durchführungsmaßnahme⁵⁵ zu Art 58 der MiFID befasst sich tatsächlich nur mit einfachen prozeduralen Vorgaben. Weitergehende Verfahrensregelungen, Präzisierungen von Definitionen und dergleichen fallen sämtlich unter das neue Regelungsverfahren mit Kontrolle. Dasselbe lässt sich für die übrigen Finanzdienstleistungsrichtlinien sagen.

Im Frühjahr 2008 ergingen die Richtlinien zur Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle zu sämtlichen Richtlinien im Finanzdienstleistungsbereich.⁵⁶ Die Sunsetklauseln wurden durch Revisionsklauseln ersetzt.

⁴⁶ ABI Nr C 143 vom 10.6.2008, S 1

⁴⁷ ABI Nr C 102/96

⁴⁸ ABI Nr L 256/2000

⁴⁹ Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Anwendbarkeit des Beschlusses des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse auf geltende Rechtsakte und zur Streitbeilegung, 2006/512/CE, ABI Nr C 255 vom 21.10.2006, S 1

⁵⁰ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates; ABI Nr L 145 vom 30.4.2004, S 1–44

⁵¹ siehe Richtlinie 2008/10/EG vom 11. März 2008 zur Änderung der Richtlinie 2004/39/EG, betreffend die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABI Nr. L 76 vom 19.3.2008, S 33

⁵² Art. 58 Abs. 4 der Richtlinie 2004/39/EG

⁵³ Art 15 Abs. 3 der Richtlinie 2004/39/EG

⁵⁴ Verordnung 1287/2006/EG vom 10. August 2006, ABI Nr L 241 vom 2.9.2006, S 1

⁵⁵ Art 15 der Verordnung 1287/2006/EG

⁵⁶ Richtlinien 2008/22/EG (betreffend RL 2004/109/EG), 2008/10/EG (betreffend RL 2004/39/EG), 2008/11/EG (betreffend RL 2003/71/EG), 2008/18/EG (betreffend RL 85/611/EWG), 2008/19/EG (betreffend RL 2002/83/EG), 2008/20/EG (betreffend RL 2005/60/EG), 2008/21/EG (betreffend RL 91/675/EWG), 2008/23/EG (betreffend RL 2006/49/EG), 2008/24/EG (betreffend Richtlinie 2006/48/EG), 2008/25/EG (betreffend RL 2002/87/EG), 2008/26/EG (betreffend RL 2003/6/EG), 2008/36/EG (betreffend RL 92/49/EWG) und 2008/37/EG (betreffend RL 2005/68/EG) jeweils vom 11. März 2008, Abl. Nr. L 76, S. 33 bis 55 vom 19.3.2008 und L 81, S. 38 bis 72 vom 20.3.2008

4. Lamfalussy

4.1. Entstehungsgeschichte

4.1.1. Erster Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes – der Grundsatz der Mindestharmonisierung in der Finanzmarktregulierung

Zur Integration der Finanzmärkte gab es zwar schon seit den Sechzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts vereinzelt Richtlinien zwecks Harmonisierung einzelner Fragestellungen. Der Prozess der Finanzmarktintegration begann aber erst Mitte der Achtzigerjahre des vorigen Jahrhunderts ernste Formen anzunehmen. Das von der EK 1985 veröffentlichte Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes enthielt in Abkehr zur bislang gepflogenen Vollangleichung einzelner Rechtsbereiche den Vorschlag zur Mindestharmonisierung und darauf aufbauend das Konzept der gegenseitigen Anerkennung – also das Prinzip des Europäischen Passes eines Finanzinstitutes, das mittels Zulassung in einem Mitgliedstaat im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum seine Dienste anbieten konnte. Ab 1985 wurden mehrere Richtlinien beschlossen, die dieses Konzept verwirklichten: Die OGAW-Richtlinie, die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, die Kapitaladäquanzrichtlinie und die zweite Bankenkoordinierungsrichtlinie. Institutionell und verfahrensrechtlich wurde diese Entwicklung durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 erleichtert, mit der für den Binnenmarkt die Beschlussfassung mittels qualifizierter Mehrheit im Rat eingeführt wurde. Zudem sollte bis 1992 der Binnenmarkt verwirklicht sein, ein integrierter Finanzsektor war ein wesentlicher Teil davon. Mitte der Neunzigerjahre kam diese Entwicklung etwas ins Stocken, zumal man mit dem Grundsatz der Mindestharmonisierung nicht immer das Auslangen zur Beseitigung aller Hürden eines freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs fand.

4.1.2. Cardiff 1998: Ein Aktionsrahmen für Finanzdienstleistungen

Der Europäische Rat von Cardiff 1998 ortete Handlungsbedarf und beauftragte die EK zur Identifizierung potentieller Hürden und Lösungsansätze. Die EK veröffentlichte daraufhin eine Mitteilung⁵⁷, in der in fünf Bereichen Handlungsbedarf nahe gelegt wurde: Neben Harmonisierung diverser Rechtsbereiche innerhalb des Finanzmarktes wurde die Schaffung

eines neuen, rascheren und strafferen Legislativverfahrens und die Förderung der engeren Koordinierung der Aufsichtsbehörden angeregt. Eine fristgerechte und korrekte Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften sowie eine eindeutige und einheitliche Auslegung derselben sollte sichergestellt werden.

Im Dezember 1998 forderte der Europäische Rat von Wien die Umsetzung dieses Aktionsrahmens in einem konkreten und dringenden Arbeitsprogramm. Vor dem Hintergrund der Einführung einer gemeinsamen Währung (Euro) erschien die Verwirklichung eines integrierten Finanzmarktes besonders dringlich.

4.1.3. FSAP - Finanzdienstleistungsaktionsplan

Am 11. Mai 1999 veröffentlichte daher die EK eine Mitteilung⁵⁸, in der darauf hingewiesen wurde, dass zur Vollendung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen noch einige Schritte erforderlich seien. Dabei skizzierte die EK einen Aktionsplan für den Bereich der Finanzdienstleistungen. Der Aktionsplan enthält eine Prioritätenliste und einen Zeitplan für konkrete Maßnahmen.

Am Europäischen Rat vom 23. und 24. März 2000 wurde von den Mitgliedstaaten die Umsetzung dieses Aktionsplanes (Financial Services Action Plan – kurz: FSAP) bis 2005 beschlossen.

4.1.4. Weisengruppe und Weisenbericht

Zur Identifizierung der konkreten Hindernisse und zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wurde am ECOFIN vom 17. Juli 2000 eine Gruppe von renommierten Finanzmarktexperten unter dem Vorsitz des Baron de Lamfalussy⁵⁹ eingesetzt. Diese so genannte „Weisengruppe“ erarbeitete einen Bericht, in dem konkrete Vorschläge zur effizienten Regulierung des EU-Wertpapiermarktes dargelegt wurden.⁶⁰ Kern dieses Berichtes, der als „Weisenbericht“ in die jüngere Geschichte der EU-Wertpapierregulierung einging, ist die darin vorgeschlagene Einführung eines vierstufigen Regulierungsrahmens („regulatory framework“). Dieser vierstufige Regulierungsprozess sollte als „Lamfalussyprozess“ oder „Lamfalussyverfahren“ maßgeblich für die Regulierung des EU-Finanzdienstleistungsrechtes werden. Der Regulierungsprozess sollte damit flexibler, wirksamer und transparenter werden. Nur mittels Einführung dieses neuen Verfahrens war nach

⁵⁷ KOM (1998) 625 vom 28. 10. 1998: Finanzdienstleistungen: Abstecken eines Aktionsrahmens

⁵⁸ KOM (1999) 232 vom 11. Mai 1999 – Mitteilung der Kommission zur Umsetzung des Finanzmarkttrahmens: Aktionsplan

⁵⁹ 1994 bis 1997 Präsident des Europäischen Währungsinstituts in Frankfurt am Main (Vorgänger der EZB)

⁶⁰ Der Bericht wurde in zwei Teilen vorgelegt – 26. und 27. November 2000 und 15. Februar 2001

Auffassung der Experten eine fristgerechte Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen möglich. Diese wurde wiederum für die Integration der europäischen Finanzmärkte als unabdingbar erachtet.

4.1.5. Einführung des Lamfalussyverfahrens im Wertpapierbereich

Am Europäischen Rat von Stockholm vom 23. März 2001 wurde der Beschluss zur Einführung des vierstufigen Lamfalussyprozesses im Wertpapiersektor angenommen⁶¹, mit dem Ziel die Wertpapiermarktgesetzgebung effizienter zu gestalten. Damit sollte eine Möglichkeit eröffnet werden, rasch auf Marktentwicklungen reagieren zu können und Aufsichtsstandards rasch den Marktgegebenheiten anpassen zu können. Der Entscheidungsfindungsprozess sollte dabei massiv beschleunigt werden. Unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz, Rechtsicherheit und des institutionellen Gleichgewichts sollte die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Bereich der Finanzmarktregulierung gewährleistet bleiben.⁶² Der Lamfalussyprozess sollte 2004 einer vollen und offenen Revision unterzogen werden und auf sein Funktionieren hin überprüft werden.

Bereits mit Kommissionsentscheidung⁶³ vom 6. Juni 2001 wurde der Wertpapierausschuss (European Securities Committee – ESC) als Komitologieausschuss und der Ausschuss der Wertpapieraufsichtsbehörden (Committee of European Securities Regulators – CESR) eingerichtet.

4.1.6. Das Europäische Parlament

Das EP sah allerdings das interinstitutionelle Gleichgewicht durch die Einführung eines zweistufigen Gesetzgebungsverfahrens und weitgehender Delegationen dabei an die EK massiv gefährdet. Bereits am 14. März 2001, also noch vor dem Europäischen Rat, an dem die Einführung des Lamfalussyverfahrens beschlossen werden sollte, nahm das EP eine Resolution an, in der es die Forderung nach einem Vetorecht oder einem Rückrufrecht („Call-Back-Right“) erhob, wenn substantielle Gründe vorlagen. In einem Schreiben des Binnenmarktkommissars Bolkestein an die Vorsitzende des ECON-Ausschusses des EP, Frau Randzio-Plath, vom 2. Oktober 2001 verpflichtete sich die EK zur umfassenden Information des EP im Rahmen des Lamfalussyverfahrens. Diese Verpflichtung der

EK wurde vom Kommissionspräsidenten Prodi am 5. Februar 2002 feierlich vor dem Plenum des EP bestätigt.⁶⁴ Erst nach elf Monaten Verhandlungen zwischen Rat, EK und EP akzeptierte das EP die Einführung des Komitologieverfahrens im Rahmen des Lamfalussyprozesses, nachdem es besondere verfahrensrechtliche Zusicherungen erhalten hatte⁶⁵ (siehe dazu Besonderheiten des Komitologieverfahrens im Bereich des Lamfalussyprozesses 3.2.4).

4.1.7. Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich

Bereits am ECOFIN des 3. Dezember 2002 wurde die Ausweitung des Lamfalussyprozesses auf alle Finanzmarktbereiche, also auch Banken und Versicherungen, beschlossen. Dabei wurde die EK eingeladen, Level-2-Ausschüsse mit beratender Funktion einzurichten und sobald wie möglich auch für die Einrichtung der Level-3-Ausschüsse zu sorgen. Am 6. November 2003 legte die EK die entsprechenden Richtlinienvorschläge vor. Um die politische Einigung mit dem EP zu erreichen, mussten Rat und EK im März 2004 dem EP aber noch im Rahmen eines Schreibens an das EP vom 16. März 2004 einige Zugeständnisse machen und die EK die Prodi-Erklärung von 2002 erneuern. Im Wesentlichen ging es dabei um einen Verzicht des Rates auf die Geltendmachung der Aerosolklausel (siehe dazu 3.2.4 Besonderheiten des Komitologieverfahrens im Bereich des Lamfalussyprozesses).

Die Ausdehnung des Lamfalussyprozesses auf den Banken- und Versicherungsbereich erfolgte mit der Richtlinie 2005/1/EG.⁶⁶ Die EK richtete auch rasch die jeweiligen Ausschüsse der Aufsichtsbehörden⁶⁷ ein.

4.2. Der vierstufige Lamfalussyprozess im Kontext des EG-Vertrages

Der vierstufige Lamfalussyprozess sollte ein rasches Reagieren auf Veränderungen auf den Finanzmärkten ermöglichen und eine fristgerechte und einheitliche Umsetzung und Durchsetzung des EG-Rechts im Bereich der Finanzdienstleistungen sicherstellen. Bereits die von der EK unter dem Vorsitz von Baron de Lamfalussy eingesetzte Expertengruppe war sich der Sensibilität der Einführung des Komitologieverfahrens im

⁶¹ Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 138/1 vom 11. 5. 2001

⁶² Ratsschlussfolgerungen zur Revision des Lamfalussy Prozesses, 2836. ECOFIN Rat vom 4. Dezember 2007, Fundstelle: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/97420.pdf

⁶³ Kommissionsentscheidung 2001/528/EG, ABl. Nr. L 191, S 45 (13. 7. 2001) und 2001/ 527/EG ABl. Nr. 191, S 43 (13. 7. 2001) idF vom 5. 11. 2003, ABl. Nr. L 3, S 32 ff (7. 1. 2004)

⁶⁴ Protokoll über die Plenarsitzung des Europäischen Parlamentes vom 5. Februar 2002, ABl. Nr. C 284 E/19, 21. 11. 2002

⁶⁵ Protokoll über die Plenarsitzung des Europäischen Parlamentes vom 5. Februar 2002, ABl. Nr. C 284 E/115, 21. 11. 2002

⁶⁶ Richtlinie 2005/1/EG vom 9. März 2005, ABl. Nr. 79, S 9 (24. 3. 2005)

⁶⁷ Mit den Kommissionsentscheidungen 2001/527/EG, 2004/5/EG und 2004/6/EG wurden CESR, CEBS und CEIOPS eingerichtet.

Finanzdienstleistungsbereich bewusst. Sie bemühte sich jedoch zu betonen, dass das Konzept als Ganzes mit den Vorgaben des EG-Vertrages (Art 202 EG-Vertrag) voll übereinstimme.

Um das institutionelle Gleichgewicht aufrecht zu erhalten, sollte daher ein hohes Maß an Transparenz und systematische Konsultationen auf allen Stufen und in allen Stadien des Verfahrens ausreichende Beteiligung von Rat und EP und Einbeziehung aller Betroffenen (Marktteilnehmer und Aufsichtsbehörden) sicherstellen. Auch die Ausschüsse der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörden sind in diesem Rahmen zur offenen und transparenten Konsultation über ihre Projekte und Vorschläge verpflichtet.⁶⁸

Eine interinstitutionelle Beobachtergruppe zur Überwachung und Überprüfung des Verfahrens (siehe auch 3.2.4.2) wurde ebenfalls bereits von der Weisengruppe vorgeschlagen.

4.2.1. Stufe 1/Level 1 - Basisrechtsakte

In Grundsatzrechtsakten sollen sich Rat und EP auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlages über die politische Grundrichtung und die politischen Vorgaben für den jeweiligen Regelungsgegenstand verständigen. Die Rechtsakte sollen sich dabei auf die „wesentlichen“ – politisch relevanten – Bestandteile einer Richtlinie oder Verordnung beschränken. Die Ermächtigungen zu den Durchführungsrechtsakten sollten von den drei am Gesetzgebungsverfahren gemäß Art 251 EG-Vertrag beteiligten Institutionen Rat, EK und EP, gemeinsam unter genauer Bezeichnung von Umfang und Zweck festgelegt werden.

Das Erfordernis, dass wesentliche Elemente eines Regelungsbereiches in den Basisrechtsakt aufzunehmen sind, ergibt sich dabei nach Auffassung der Weisengruppe⁶⁹ bereits aus der Rechtsprechung des EuGH zum Komitologieverfahren und auch aus Art 2 lit b des Komitologiebeschlusses von 1999⁷⁰.

Der Weisenbericht forderte die Institutionen auch auf, verstärkt von der als „fast-track facility“ bezeichneten, in Art 251 Abs 2 EG-Vertrag genannten Vorgehensweise Gebrauch zu machen. Dabei kann der Rat einen Gesetzesvorschlag der EK nach einer einzigen Lesung im EP annehmen. Dies setzt voraus, dass der Rat in seinem Standpunkt zu einer Gesetzesvorlage nicht vom Vorschlag der EK oder möglichen Modifi-

zierungsvorschlägen des EP abweicht, sondern ohne weitere Änderungen seine Zustimmung gibt. Eine Annahme nach der ersten Lesung ist darüber hinaus nur dann möglich, wenn die EK nicht ihr Recht in Anspruch nimmt, dem Rat und dem EP nach der ersten Lesung einen abgeänderten Vorschlag vorzulegen. In der Praxis wird die Verabschiedung eines Rechtsaktes in „Gemeinsamer Erster Lesung“ vor allem durch viele informelle Gespräche zwischen Rat, EP und EK ermöglicht.⁷¹

4.2.2. Stufe 2/ Level 2 – Durchführungsmaßnahmen

Die EK beschließt unter Bedachtnahme auf die Auffassung des ihr beigegebenen Komitologieausschusses gemäß Art 5 oder Art 5a des Komitologiebeschlusses des Rates vom 28. Juni 1999⁷² und unter Bedachtnahme auf die Auffassung des EP Richtlinien oder Verordnungen zur weiteren Determinierung von Grundsatzrechtsakten.

Der Beschluss des Europäischen Rates von Stockholm⁷³ sieht – ebenso wie der Lamfalussybericht – vor, dass für alle Etappen der Stufe 2 Fristen vorgesehen werden müssen – wohl um die tatsächliche Effizienz des Verfahrens zu gewährleisten (siehe dazu auch 4.3 Lamfalussy in der Praxis). Außerdem sollte die EK auf Level 2 so oft wie möglich auf die Rechtsform der Verordnung zurückgreifen.⁷⁴ Für den vermehrten Einsatz von Verordnungen spricht zweifelsohne die Erzielung von mehr Einheitlichkeit und weniger Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten und dadurch weniger Auseinanderdriften in der Auslegung der Grundsatzrechtsakte. Dies fördert die Integration der Finanzmärkte und schafft mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Weiters scheint die Rechtsform der Verordnung, die direkt anwendbar ist, konsistenter mit der grundsätzlichen Konzeption des Komitologieverfahrens als Vollziehungsmaßnahme (siehe dazu 3.1.1). Durchführungsrichtlinien, die ihrerseits wiederum in nationales Recht, womöglich im Rahmen eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses, umgesetzt werden müssen, stellen das Konzept der Vollziehung eher in Frage (siehe auch 2.1).

Andererseits lassen sich durch Richtlinien nationale Regulierungspraktiken besser erhalten. Zudem sind und bleiben bis auf weiteres Verwaltungsstrafen – wie das Sanktionenregime an sich – im Rahmen des EG-Vertrages⁷⁵ eine Prerogative der Mitgliedstaaten.

⁶⁸ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 32 und 42 f.

⁶⁹ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 31

⁷⁰ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Abl Nr L 184/23 vom 17.7.1999

⁷¹ siehe dazu auch *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 251 Rn 11

⁷² Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse in der Fassung von 2006/512/EG, Abl Nr L 184/23 vom 17.7.1999 in der Fassung von Abl Nr L 200 vom 22.7.2006, S 11

⁷³ Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, Abl Nr C 138/1 vom 11. 5. 2001

⁷⁴ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 33

⁷⁵ Art 10 EG-V normiert die Pflichten der Mitgliedstaaten und ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips. Zu den Pflichten der Mitgliedstaaten gehört auch die Bestimmung und Verhängung von Sanktionen, um die Einhaltung des EG-Rechts sicherzustellen. Dabei bleibt die konkrete Wahl der Mittel und der Sanktionsart

Wiewohl der Verstoß gegen EG-Verordnungen mit nationalen Sanktionen bedroht werden kann und auch wird, ist hinsichtlich verfahrensrechtlicher Konsistenzen eine einheitliche Regelung in einem Rechtsakt übersichtlicher und auch zweckmäßiger.

Zur weiteren Absicherung des institutionellen Gleichgewichtes nahm der Rat in den Beschluss zur Einführung des Komitologieverfahrens im Finanzdienstleistungsbereich die so genannte Aerosolklausel⁷⁶ zur Berücksichtigung von Mehrheitsmeinungen der MS auf, die jedoch unter dem Druck des EP, das sich damit gegenüber dem Rat benachteiligt sah, schon bald wieder aufgegeben werden musste (siehe 3.2.4.1).

Im Hinblick auf die ausreichende Einbeziehung des EP in den Gesetzgebungsprozess auf Level 2 argumentierten die Experten der Weisengruppe, dass das EP bei Überschreitung der Durchführungsbefugnisse eine entsprechende Resolution fassen könnte und im äußersten Fall auch den EuGH damit befassen könnte. Die EK wäre daher in jedem Fall – auch im Hinblick auf künftige Rechtsakte, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden und Komitologieermächtigungen vorsehen – gut beraten, schon im Vorfeld das Einvernehmen mit dem EP zu suchen⁷⁷. Der faktische politische Druck sollte also das fehlende rechtliche Veto ersetzen.

Das EP stand der Einführung des Komitologieverfahrens im Finanzdienstleistungsbereich zunächst dennoch ablehnend gegenüber (siehe auch 3.2.4 und insb 3.2.4.3) und stellte folgende inhaltliche Anforderungen⁷⁸ an Level-2-Rechtsakte:

- Das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte soll durch hohe Transparenzstandards sichergestellt werden.
- Die Offenlegung sollte den Bedürfnissen der Anleger und der Produkte angemessen sein.
- Wettbewerb sollte im Interesse einer Produktvielfalt forciert werden.
- Unabhängige Aufsichtsbehörden sollten die Normen konsequent vollziehen, auch im Hinblick auf Finanzmarktkriminalität.
- Ein hohes Maß an Transparenz und umfassende Konsultation aller Marktteilnehmer, des EP und des Rates sei erforderlich.
- Innovation sollte ebenso forciert werden wie die Integrität der Finanzmärkte gewährleistet.

- Die Balance zwischen Kosten und Nutzen für die Marktteilnehmer sollte gewahrt bleiben.
- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Finanzmärkte sollte gefördert werden.
- Gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer sollten EU-weit durch einheitliche Regeln sichergestellt werden, wobei auf nationale Unterschiede auch Bedacht zu nehmen sei.
- Auch auf Kohärenz mit anderen Gemeinschaftsrechtsakten sei zu achten.

Der Level-2-Ausschuss hat darüber hinaus aber auch die Aufgabe, die EK im Hinblick auf für Level-1 geplante Gesetzesvorhaben und Mandate an die Ausschüsse der Aufsichtsbehörden zu beraten. Zudem soll ein ständiger Meinungs austausch zu aktuellen Fragen der Finanzmarktpolitik und -regulierung stattfinden.⁷⁹

4.2.3. Stufe 3/ Level 3 – Aufsichtskonvergenz

Die Level-3-Ausschüsse wurden durch Entscheidung der EK errichtet und sind dieser, soweit in ihren Gründungsentscheidungen spezifiziert, verantwortlich.⁸⁰ Den Vorsitz in den Level-3-Ausschüssen hat der Vertreter einer Aufsichtsbehörde eines Mitgliedsstaates. Die Mitglieder der Level-3-Ausschüsse wiederum, die einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden, sind den Regierungen bzw Parlamenten der jeweiligen Mitgliedsstaaten verantwortlich. Die Maßnahmen der Level-3-Ausschüsse sind rechtlich nicht verbindlich; daher gehen in der Rechtsanwendung durch die einzelnen Aufsichtsbehörden die nationalen Rechtsnormen diesen unverbindlichen Richtlinien vor.

Die Level-3-Ausschüsse unterstützen zum einen die EK bei der Ausarbeitung von Entwürfen für Durchführungsmaßnahmen. Zum anderen soll die Zusammenarbeit auf Stufe 3 eine kohärente Umsetzung der Rechtsakte gewährleisten.

4.2.4. Stufe 4/ Level 4 – Überprüfung

Auf Level 4 überprüft die EK die Umsetzung und Vollziehung der EU-Regelungen durch die Mitgliedstaaten und deren Behörden. In concreto erfolgt dies zum einen im Rahmen von begleitenden und unterstützenden Maßnahmen der EK bei der Umsetzung, insb.

grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen (Lenz in Lenz/Borchardt, EUV/EGV, 4. Auflage, Art 10 Rn 6 mit weiteren Hinweisen). Art 10 findet sich in der durch den Vertrag von Lissabon neu gefassten Version des EG-Vertrages (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) nicht – eine annähernd gleichlautende Bestimmung wurde jedoch in Art 4 Abs 3 des neugefassten Vertrages über die Europäische Union aufgenommen (siehe Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union, siehe ABI Nr C 115 vom 9.5.2008, S 13).

⁷⁶ Die Aerosolklausel wurde erstmals im Zusammenhang mit der EU-Gesetzgebung für Fluorchlorkohlenwasserstoff-Emissionen aus Spraydosen angewandt – daher kommt die Bezeichnung „Aerosol“. Die Aerosolklausel fand vor ihrer Einführung im Finanzdienstleistungsbereich bereits im Gesundheitswesen und in der Veterinärmedizin Anwendung.

⁷⁷ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 43

⁷⁸ Siehe dazu auch Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 2005/1/EG

⁷⁹ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001, S 36

⁸⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 7

durch Umsetzungsworkshops, in denen Fragen der Mitgliedstaaten erörtert werden. Die Mitgliedstaaten haben dabei auch Gelegenheit zum Austausch von Gedanken und Ansichten untereinander. Die dabei von der EK bereitgestellte Ansicht ersetzt freilich nicht die authentische Interpretation durch den EuGH. Nur der hat letztendlich bei Auslegungsdivergenzen das letzte Wort. Zum anderen versucht die EK mittels Einforderung von Umsetzungstabellen die fristgerechte und vollständige Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht zu kontrollieren.

4.3. Lamfalussy in der Praxis

Seit Einführung des Lamfalussyprozesses im Finanzdienstleistungsbereich 2001/2002 wurden insgesamt 8 Basisrechtsakte und 13 Durchführungsmaßnahmen im zweistufigen Verfahren erlassen, weitere 7 Rechtsakte zwar nur als einziger Rechtsakt im Mitentscheidungsverfahren, aber mit der Möglichkeit der Abänderung einzelner Bestimmungen im Wege der Komitologie (siehe dazu auch die Tabelle „Lamfalussyrichtlinien“ im Anhang).

4.3.1. Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens

Nach Informationen der EK hat die Einführung des Lamfalussyprozesses die Gesetzgebung im Finanzmarktbereich merkbar effizienter gemacht und beschleunigt. So benötigte man für die Verhandlung der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (ISD) seinerzeit vier Jahre (von 1989 bis 1993), während man für die Verhandlung der ersten vier Lamfalussy-Richtlinien gerade einmal 20 Monate im Durchschnitt benötigte.⁸¹ Dies mag stimmen, wenn man nur die Basisrechtsakte, die im Rahmen von Level 1 im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden, betrachtet. Tatsächlich sind jedoch für die wirksame Umsetzung der Maßnahmen in einzelstaatliches Recht auch die Durchführungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Zieht man dabei wiederum die Nachfolgerichtlinie zur Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, die so genannte MiFID heran, so sieht der zeitliche Vorsprung im Vergleich zur Verhandlung der Vorgängerrichtlinie eher bescheiden aus: Der Kommissionsvorschlag zur Grundsatzrichtlinie wurde im November 2002 vorgelegt, die Durchführungsmaßnahmen auf Level 2 im Sommer 2006 von der EK angenommen. Die Umsetzungsfristen in den Grundsatzrechtsakten der Ebene 1 kalkulierten diesen relativ langen Zeitraum naturge-

mäß nicht ein. Im Fall der MiFID musste daher sogar die Umsetzungsfrist nachträglich – mittels einer eigenen Verlängerungsrichtlinie – verlängert werden, da diese bereits im Frühjahr 2006 abgelaufen wäre, vor Erlass der Durchführungsmaßnahmen. Dabei muss auch noch berücksichtigt werden, dass die Umsetzung in einzelstaatliches Recht in den einzelnen Mitgliedsstaaten ebenfalls einen parlamentarischen Gesetzgebungsprozess durchlaufen muss, der zumindest in Österreich je nach Regelungsumfang und –spielraum in etwa acht bis sechzehn Monate in Anspruch nimmt. Der Zeitdruck bei der Umsetzung in einzelstaatliches Recht ist sogar im Vergleich zu einer Richtlinie ohne Durchführungsrechtsakt erhöht, da die einzelnen Durchführungsrechtsakte oft im Verhältnis zur im Basisrechtsakt vorgesehenen Umsetzungsfrist eher spät vorliegen. Eine getrennte Umsetzung kommt aber wegen innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots von Rechtsvorschriften zumeist nicht infrage.

Umgekehrt steht für die Behandlung bzw. Prüfung der einzelnen Rechtsakte relativ wenig Zeit zur Verfügung. Das EP kritisierte bereits 2004, dass die Zeiträume für die Begutachtung nicht einmal für die nötigen Übersetzungen ausreichen.⁸²

4.3.2. Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit

Eine entscheidende inhaltliche Straffung der Basisrechtsakte im Vergleich zu früheren Richtlinien vor Einführung des Lamfalussyverfahrens lässt sich nicht feststellen. Vielmehr wird durch das zweistufige Gesetzgebungsverfahren ein größerer Harmonisierungsgrad erreicht. Auslegungsspielräume, die früher in Rahmen der Umsetzung von nationalen Gesetzgebern genutzt werden konnten, verengen sich durch sehr detaillierte Regelungen in den Durchführungsrechtsakten. Dies schafft sicherlich mehr Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit EU-weit, birgt aber die Gefahr mangelnder demokratischer Kontrolle. Die großzügige Anwendung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle auf den Lamfalussybereich ist in diesem Sinne daher sehr zu begrüßen.

4.3.3. Mangelnde Übersichtlichkeit der Rechtssetzung

Manche klagen über die fehlende Übersichtlichkeit. Zu einer Basisrichtlinie gibt es oft drei bis vier Durchführungsrechtsakte, die miteinander zusammenhängen. Dies erleichtert die Lesbarkeit oft nicht gerade. Deshalb wurde bei manchen Richtlinien das Lamfalussyverfahren in leicht abgewandelter Form angewandt:

⁸¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 3

⁸² Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag zur Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich (COD 2003/0263)

Der Rechtsakt wurde zunächst im Mitentscheidungsverfahren erlassen, einzelne Bestimmungen können aber im Rahmen des Komitologieverfahrens geändert werden. Damit bleibt die Einheitlichkeit des Rechtsaktes erhalten und größere Konsistenz gewahrt.

4.4. Lamfalussyreform

Die Interinstitutionelle Beobachtungsgruppe (siehe auch 3.2.4.2) sammelte die praktischen Probleme bei der Anwendung des Lamfalussyverfahrens ebenso wie die EK und fasste ihre Reformvorschläge in entsprechenden Berichten im Rahmen der vorgesehenen Evaluierung des Lamfalussyverfahrens zusammen. Diese Berichte, die im Folgenden kurz dargestellt werden, bildeten die Grundlage für die Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates im Dezember 2007, die die Lamfalussyreform einläuteten.

4.4.1. Der Bericht der Inter-Institutionellen Beobachtungsgruppe (IIMG)⁸³

Die IIMG legte im Oktober 2007 einen Bericht über die Beobachtung des Lamfalussyprozesses vor, der konkrete Empfehlungen und Schlussfolgerungen enthielt. Zwei Bereiche wurden darin als reformbedürftig identifiziert:

4.4.1.1. Verhältnis von Basisrechtsakt zu Durchführungsrechtsakt (level 1:level 2)

Zum einen wurde auf das Verhältnis zwischen Level-1 und Level-2-Rechtsakten hinwiesen, wobei Level-1-Rechtsakte oft detailüberfrachtet seien und extensive Auslegungen von Durchführungsermächtigungen oder Interpretationsspielräumen auf Level 2 und 3 zu vermeiden seien. Das zeitliche Problem bei der Erlassung von Ebene-1 und Ebene-2 Maßnahmen und die damit verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten wurden ebenfalls angesprochen. Realistischere Umsetzungsfristen und Parallelarbeiten auf Level 1 und 2 sollten diesem Problem Abhilfe schaffen.

Die zeitgerechte richtliniennahe Umsetzung und deren systematische Kontrolle durch die EK sei nach Auffassung der IIMG ebenfalls prioritär. Ausnützung von Umsetzungsspielräumen im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung einer Richtlinie sollte schon frühzeitig gemeldet werden. Dies ist zwar verständlich, berücksichtigt aber nicht immer die praktischen Gegebenheiten. Der Wille des Gesetzgebers ist nicht immer von einem das Gesetz vorbereitenden Beamten

vorherzusehen, unvorhergesehene Ereignisse, mögen sie nun auf lokaler oder internationaler Ebene eintreten, führen mitunter zu Änderungen eines Gesetzesentwurfes in der „letzten Minute“ – also im Plenum eines nationalen Parlaments.

4.4.1.2. Reform der Aufsichtszusammenarbeit (Level 3)

Zum anderen sah die IIMG im Bereich von Level 3 akuten Handlungsbedarf. So sollten die Level-3-Ausschüsse zur Identifikation rechtlicher oder praktischer Hindernisse der Aufsichtszusammenarbeit durch so genannte „Peer-reviews“ nationaler Gesetze beitragen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die EU-Vollziehung gleichsam die (nationale) Gesetzgebung kontrollieren soll. Auch das Konzept der Gruppenaufsicht (englisch: lead/consolidating/group supervisor) sollte präzisiert und ausgebaut werden. Außerdem sollten die Ausschüsse zu Plattformen des Informationsaustausches zwischen den einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden ausgebaut werden und auch Aufgaben des Krisenmanagements wahrnehmen.

Die Level-3-Ausschüsse sollten dabei mit einem klaren Mandat, einer klaren Rechtsgrundlage und einem jährlichen Arbeitsprogramm, das von den drei EU-Institutionen anzunehmen sei, ausgestattet werden. Der Übergang zu einem Mehrheitsstimmrecht bei Abstimmungen der Level-3-Ausschüsse wurde von der IIMG nur in Fällen eines technischen Rates (technical advice) an die Level-2-Ausschüsse oder die EK für zweckmäßig erachtet. Maßnahmen der Aufsichtskonvergenz sollten nach wie vor einstimmig gefasst werden, allerdings sollten widersprechende Mitglieder genau erklären, warum sie dagegen stimmen.

Die Konsultationen, Auswirkungsstudien und Evaluierungen wurden als positiv hervorgehoben und sollten beibehalten werden.

4.4.2. Die Reformbestrebungen der Europäischen Kommission⁸⁴

Im Rahmen der Revision des Lamfalussyprozesses, zu der die EK fünf Jahre nach Einführung desselben verpflichtet worden war, stellte die EK im Vorfeld der für den letzten ECOFIN des Jahres 2007 geplanten Diskussion zur Reform des Lamfalussyprozesses ihre Vorstellungen dazu in einer eigenen Mitteilung⁸⁵ vor. Die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten im Herbst 2007 – ausgelöst durch die Subprime-Krise am US-Hypothekenmarkt – erhöhten die Aktualität der Aufsichtsthematik im Rahmen des vierstufigen Lamfalussyprozesses und damit auch den Druck, der erhöhten Vernetzung und Integration der internatio-

⁸³ Nr. 13913/07 des Rates

⁸⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final; CELEX Nr 52007DC0727; ABl Nr C 55/06 vom 28.02.2008

⁸⁵ siehe vorige

nenalen Finanzmärkte durch ein adäquates Aufsichtsrahmenwerk Rechnung zu tragen.⁸⁶ Vielfach griff die EK auch Ideen der IIMG auf und baute darauf ihre eigenen Vorstellungen auf, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird.

4.4.2.1. Rechtssetzung und Umsetzung

Wie auch die IIMG erachtete die EK eine bessere zeitliche Abstimmung von Grundsatzrechtsakten auf Level 1 und Durchführungsmaßnahmen auf Level 2 für wesentlich. Eine Verknüpfung der Umsetzungsfrist des gesamten Maßnahmenpaketes auf Level 1 und Level 2 mit der letzten Umsetzungsmaßnahme wäre aus Sicht der EK eine Möglichkeit,⁸⁷ diese Problematik in den Griff zu bekommen.

Dies erscheint grundsätzlich ein gangbarer Weg, allerdings ist dabei zu bedenken, dass nicht immer von allen Ermächtigungen für Durchführungsmaßnahmen Gebrauch gemacht wird; so wurden manche Maßnahmen in der Transparenzrichtlinie oder auch in der MiFID bis dato nicht erlassen. Das Vakuum wurde eben zwischenzeitig durch die nationale Umsetzung gefüllt. Zudem geben die Umsetzungsfristen in den Grundsatzrechtsakten einen gewissen Zeitrahmen vor, ohne den vermutlich die Arbeiten auf Level 2 mit ihren umfangreichen technischen Studien noch länger dauern würden.

Auch das parallele Arbeiten an Grundsatzrechtsakten und Durchführungsmaßnahmen wurde von der EK befürwortet. Solange die Annahme des Durchführungsrechtsaktes nicht vor der Annahme des Grundsatzrechtsaktes erfolgt, kann dies durchaus Sinn machen und führt dem Gesetzgeber (Rat und EP) auch anschaulicher als bisher vor Augen, in welchem Umfang er die EK ermächtigt.

Als Auftrag aus dem Lamfalussy-Bericht wollte die EK die Verwendung von Verordnungen und **die Vermeidung von „Gold-Plating“** forcieren (unter „Gold-Plating“ versteht man das Ergänzen von EG-Regelungen durch nationale Regeln, das vor allem im Rahmen der Minimalharmonisierung weit verbreitet war – und ist). Beispielgebend für die wirksame Vermeidung von „Gold-Plating“ sollte Artikel 4 der Durchführungsrichtlinie 2006/73/EG⁸⁸ zur MiFID⁸⁹ werden.

Jener Artikel 4 erlaubt die Beibehaltung von Regelungen, die über die Richtlinie hinausgehen, nur in

denjenigen außergewöhnlichen Fällen, wo diese der Steuerung spezifischer, durch die Richtlinie nicht angemessen abgedeckter Risiken für den Anlegerschutz oder die Marktintegrität dienen. Die Anforderungen müssen dabei sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Die spezifischen Risiken, auf die die Anforderungen abstellen, müssen für die Marktstruktur des betreffenden Mitgliedstaates von besonderer Bedeutung sein. Die Anforderungen stellen auf Risiken oder Probleme ab, die erst nach dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit der Richtlinie auftreten oder sichtbar werden und nicht durch andere Gemeinschaftsmaßnahmen geregelt sind. Die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit darf dadurch nicht eingeschränkt werden. Die Anforderungen sind von den Mitgliedstaaten überdies der EK zusammen mit einer entsprechenden rechtfertigenden Begründung zu melden.

Die EK bekannte sich nach wie vor zu transparenten Konsultationen und der Durchführung von Auswirkungsstudien und lud auch den Rat und die Level-3-Ausschüsse dazu ein. Auch Durchführungsmaßnahmen auf Level 2 sollten künftig von Auswirkungsstudien begleitet werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen; die tatsächliche Durchführung wird im Hinblick auf die zeitliche Komponente und das Vorhaben von Parallelarbeiten zu Level 1 jedoch interessant.

4.4.2.2. Aufsichtskonvergenz

Als zentrales Element des Lamfalussyprozesses identifizierte auch die EK die Förderung der Aufsichtskonvergenz und –zusammenarbeit. Als mögliche Mittel⁹⁰ diese zu stärken nannte sie Mediation, Aufgabendelegation, gestraffte Berichtspflichten und Informations- und Datenaustauschabkommen. Auch gemeinsame Trainings- und Personalaustauschprogramme der Aufsichtsbehörden sollten zur Entwicklung einer gemeinsamen Aufsichtskultur beitragen.

4.4.2.3. Stärkung der Level 3 Ausschüsse

Zur Stärkung der Ausschüsse der Aufsichtsbehörde (Level 3 Ausschüsse) sah die EK in drei Bereichen Handlungsbedarf:

Mandate der Level 3 Ausschüsse sollten demokratische Legitimation und Kontrolle von deren Handeln sicherstellen. In concreto soll das so funktionieren, dass die EK ein Mandat entwirft, das Rat und EP annehmen. Darin sollen die Hauptaufgaben der Level-3-

⁸⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 3

⁸⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 5

⁸⁸ Richtlinie 2006/73/EG der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG in Bezug auf die organisatorischen Anforderungen an Wertpapierfirmen und die Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit sowie in Bezug auf die Definition bestimmter Begriffe für die Zwecke der genannten Richtlinie

⁸⁹ Richtlinie 2004/39/EG vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG und der Richtlinie 2000/12/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG, ABl. Nr. L 145/1 vom 30. April 2004

⁹⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 6

Ausschüsse für die jeweils nächsten zwei Jahre genannt sein. Der über die Einhaltung des Mandats von den Level-3-Ausschüssen vorzulegende Bericht soll dann wiederum Aufschluss darüber geben, inwieweit einzelne Aufsichtsbehörden einzelner Mitgliedstaaten die Erfüllung des Mandats behindert haben. Je nach dem, ob es in dem entsprechenden Bereich Komitologiebefugnisse der EK gibt oder nicht, behält sie sich vor, allenfalls entweder eine Durchführungsmaßnahme auf Level 2 zu erlassen oder einen Grundsatzrechtsakt vorzulegen.⁹¹ Es ist davon auszugehen, dass die EK für die erforderliche Auswirkungsstudie den Bericht der Level-3-Ausschüsse - soweit relevant - heranziehen würde. Grundsätzlich ist diesem Vorschlag viel Positives abzugewinnen: Derzeit ist es vielfach so, dass die Level-3-Ausschüsse EG-Richtlinien sehr frei auslegen und zum Teil sogar gegen den klaren Wortlaut einer Richtlinie Auslegungsleitlinien beschließen, die zwar rechtlich unverbindlich sind, doch einen großen politischen Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben. Dieses vorgeschlagene Verfahren würde solche Missverhältnisse rascher aufdecken und so auch die Rechtssicherheit verbessern. Auch Fälle, wo einzelstaatlich eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist zur Durchführung einer Level-3-Maßnahme, könnten so rascher einer klaren Lösung zugeführt werden.

Mittelbar würde man damit natürlich den Level-3-Ausschüssen auch ein Quasiinitiativrecht in die Hand geben. Der politische Auftrag mag bisweilen sehr grundsätzlich formuliert sein, die Auslegung, wann er erfüllt erscheint oder nicht, liegt zunächst einmal bei den Level-3-Ausschüssen im Rahmen ihrer Berichtspflicht an die EK, den Rat und das EP. Vorschläge für all-fällige neue Legislativvorhaben werden da wohl gleich mitgeliefert werden. Die Aufsicht findet so vermutlich rascher und effizienter als bisher auf europäischer Ebene Gehör. Auch dies ist unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Aufsichtskonvergenz und europäischen Finanzmarktstabilität grundsätzlich positiv. Eigendynamiken in Einzelbereichen sind allerdings auch nicht auszuschließen. Dessen muss man sich bewusst sein.

Außerdem sollten die **Aufgaben der Level-3-Ausschüsse klargestellt und vereinheitlicht** werden. Während die Beratungsfunktion in allen drei Entscheidungen zur Errichtung dieser Ausschüsse sehr klar etabliert ist, sind Aufgaben betreffend Mitwirkung an der Aufsichtskonvergenz und -zusammenarbeit und der konsistenten Umsetzung nicht so klar und einheitlich definiert. Dies hindere nach Auffassung der EK an der expliziten Bezugnahme auf Ebene-3-Ausschüsse in Grundsatzrechtsakten der Ebene 1. Eine

entsprechende Anpassung der Entscheidungen und der Grundsatzrechtsakte wurde daher von der EK als notwendig in den Raum gestellt.⁹²

Auch die **Entscheidungsfindung der Level-3-Ausschüsse und die Verbindlichkeit von Level-3-Leitlinien** wurde von der EK als reformbedürftig erachtet, wobei die Vorstellungen der EK rechtspolitisch sehr gewagt sind. Nicht nur unterstützte die EK sowohl in Fällen der Beratung der Level-2-Ausschüsse als auch in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung der Aufsichtskonvergenz (dabei handelt es sich wohl um die so genannten „Leitlinien“ zur Auslegung des Gemeinschaftsrechtes) Entscheidungsfindung mittels qualifizierter Mehrheit, sondern stellte sie auch Gedanken an, wie man Aufsichtsbehörden, die überstimmt werden und eine Vollziehung des Mehrheitsbeschlusses ohne – ausreichende – Erklärung verweigern, in geeigneter Form disziplinieren kann. Danach soll eine „Disziplinierung“ – wie eine solche aussehen könnte, ließ die EK vorerst noch offen – immer dann stattfinden, wenn die Maßnahme nicht über den nationalen Kompetenzbereich der jeweiligen Aufsichtsbehörde hinausgeht, oder die Aufsichtsbehörde keine sonstige ausreichende rechtliche Begründung für die Verweigerungen der Empfehlung oder Leitlinien bieten kann.⁹³ Wiewohl die EK gleich darauf betonte, dass sämtliche Entscheidungen der Level-3-Ausschüsse rechtlich unverbindlich bleiben sollen, kann von einer Unverbindlichkeit im materiellen Sinne bei solchen Überlegungen wohl kaum mehr die Rede sein. Die Möglichkeit der einzelnen Aufsichtsbehörden flexibel und fallbezogen auf konkrete Vorkommnisse zu reagieren, soll nach Ansicht der EK in Bereichen, in denen es Level-3-Leitlinien gibt, weitestgehend eingeschränkt sein: Nationale Aufsichtsbehörden sollten diesfalls keine zusätzlichen Maßnahmen erlassen.

Das Problem, dass die Ebene-3-Ausschüsse derzeit über keine bindende Regulierungskompetenz (vergleichbar mit einer Verordnungskompetenz der Verwaltungsbehörden auf nationaler Ebene) verfügen, wollte die EK praktisch damit umgehen, dass sich die Mitgliedstaaten in einer Erklärung des ECOFIN verpflichten, ihre Aufsichtsbehörden zu einer vollen Anwendung der von den Ebene-3-Ausschüssen ausgearbeiteten Standards zu verpflichten. Eine solche Verpflichtung der Aufsichtsbehörden kann klarerweise nur gesetzlich erfolgen und ist aus verfassungsrechtlichen Gründen äußerst heikel. In wieweit eine Erklärung des ECOFIN nationale Parlamente in dieser Frage binden kann, ist ebenfalls ungewiss. Wiewohl die EK zu jenem Zeitpunkt keinen Raum für ambitionierte Re-

⁹¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 8

⁹² Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 8

⁹³ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 9

formen im Sinne der Einräumung von unabhängigen Entscheidungsbefugnissen für die Level-3-Ausschüsse sah⁹⁴, ließ sie solche zumindest anklingen.

4.4.2.4. Nationale Aufsichtsbehörden

Auch die **Mandate der nationalen Aufsichtsbehörden** sollten nach Auffassung der EK vereinheitlicht werden und eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der EU und Bedachtnahme auf die Finanzmarktstabilität innerhalb der gesamten EU aufgenommen werden. Die nationalen Aufsichtsbehörden hätten sodann bei Einzelentscheidungen auch die Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität in der gesamten EU zu berücksichtigen. Dies ist zwar im Sinne zusammenwachsender Märkte die logisch-richtige Konsequenz, wirft aber gewisse Fragen im Zusammenhang mit Amtshaftung und finanzieller Verantwortung auf. Diese so genannten Mandate der nationalen Aufsichtsbehörden sollen ergänzend zu den Mandaten der Level-3-Ausschüsse sein.

Ein weiteres wichtiges Element zur Stärkung der Aufsichtskonvergenz sah die EK in der **Vereinheitlichung der Kompetenzen der nationalen Aufsichtsbehörden**:

Vor allem im Bereich der Verwaltungsstrafen und sonstigen Exekutivmaßnahmen gibt es in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU eine breite Palette an zum Teil sehr unterschiedlich weitgehenden Möglichkeiten. Wiewohl es auf den Gesamtkontext einer Rechtsordnung ankommt, besteht in einem integrierten Finanzmarkt natürlich die Gefahr, dass Firmensitze auch nach solchen Kriterien ausgewählt werden. Insoweit Durchsetzungsmaßnahmen und Strafkompetenzen beim Herkunftsstaat verbleiben, kann es in Ausübung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu unerwünschten Ergebnissen für die Finanzmarktintegrität und –stabilität kommen.

Damit die Aufsichtsbehörden auch entsprechend agieren können, forderte die EK zudem eine **operationelle Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden**. Dabei hat nach Auffassung der EK diese operationelle Unabhängigkeit im Wesentlichen *vier Dimensionen*: die Unabhängigkeit muss in institutioneller, regulatorischer, aufsichtsrechtlicher und budgetmäßiger Hinsicht gegeben sein.

Die *institutionelle Unabhängigkeit* erfordert demnach Unabhängigkeit von politischen Stellen und von wirtschaftlicher Einflussnahme in der Ausübung der Kompetenzen und Funktionen.

Die *regulatorische Unabhängigkeit* soll ausreichende Autonomie in der Erlassung technischer Aufsichtsbe-

stimmungen gewährleisten.

Die *aufsichtsrechtliche Unabhängigkeit* soll eine nicht diskriminierende, unabhängige, objektive Ausübung der Entscheidungsbefugnisse bezüglich Erteilung von Konzessionen, Vorortprüfungen, Verhängung von Verwaltungsstrafen und sonstiger Durchsetzungsmaßnahmen ermöglichen.

Die *budgetäre Unabhängigkeit* soll den Aufsichtsbehörden ausreichende Flexibilität in der Festlegung ihres budgetären Bedarfs einräumen.

Die EK behielt sich Maßnahmen zur EU-weiten Durchsetzung dieser Prinzipien vor.

4.4.3. Die ECOFIN-Schlussfolgerungen vom Dezember 2007

Auf der Basis des Berichts der IIMG und der Mitteilung der EK erörterten die Finanzminister am 4. Dezember 2007 mögliche Reformen des Lamfalussyprozesses und nahmen abschließend entsprechende Schlussfolgerungen⁹⁵ zur Reform des Lamfalussyprozesses an:

Die Schlussfolgerungen gehen auf alle vier Stufen des Lamfalussy-Prozesses ein, wobei jedoch der Schwerpunkt eindeutig auf Stufe 3, der Ebene der Aufsichtsbehörden liegt.

Die **Bemerkungen zu Stufe 1 und 2** konzentrierten sich im Wesentlichen auf Effizienzsteigerungsmaßnahmen im Gesetzwerdungsprozess. So wurde bemerkt, dass die Umsetzungsfristen zum einen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses realistisch festgelegt werden sollten und zum anderen dann aber auch von den Mitgliedstaaten eingehalten werden müssten. Auch eine parallele Vorbereitung der Grundsatzrechtsakte und der Durchführungsmaßnahmen durch die EK wurde angeraten. Die EK wird eingeladen, bis Mitte 2009 sektorübergreifende Konsistenzüberprüfungen in den Finanzdienstleistungsrichtlinien durchzuführen, um terminologische Übereinstimmung und Wirkungskohärenz herzustellen.⁹⁶

In Hinblick auf Stufe 4 wurden im Wesentlichen die Zusagen der Mitgliedstaaten zur zeitgerechten Umsetzung und konsistenten Durchsetzung von EU-Finanzdienstleistungsrichtlinien erneuert.

Allerdings enthalten auch die Empfehlungen zu Stufe 1 und 2 bereits eine klare Blickrichtung auf **Stufe 3**:

Die Notwendigkeit von wirtschaftlichen Auswirkungsstudien auf allen Ebenen des Lamfalussyprozesses wird als wichtig hervorgehoben, wobei in diesen Folgenabschätzungen auch die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Mechanismen zur An-

⁹⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final, S 3

⁹⁵ Ratsschlussfolgerungen zur Revision des Lamfalussy Prozesses, 2836. ECOFIN Rat vom 4. Dezember 2007, Fundstelle: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/97420.pdf

⁹⁶ Tatsächlich divergieren derzeit sowohl zum Teil grundlegende Definitionen wie Herkunftsmitgliedstaat in den verschiedenen Richtlinien, aber auch Aufsichtszuständigkeiten des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaates im Bezug auf zum Teil sehr verwandte Finanzinstitutionen.

gleichung der Aufsichtspraktiken zu berücksichtigen sei. Nationale Wahlrechte in EU-Richtlinien sollten auf ihre Notwendigkeit überprüft und auf ein Minimum reduziert und der Spielraum der Mitgliedstaaten in der Umsetzung ergänzende nationale Vorschriften vorzusehen („gold-plating“) weiter eingeschränkt werden, und damit der Boden für eine stärkere Angleichung der Aufsichtspraktiken geschaffen werden.

Die stärkere Einbeziehung von Konsumenten und KMUs in den Konsultationsprozess wird ebenfalls empfohlen.

Zentraler Gegenstand der Schlussfolgerungen vom ECOFIN des 4. Dezember 2007 war aber zweifelsohne die Rolle der Ausschüsse der Europäischen Finanzmarktaufsichtsbehörden, die so genannte **Ebene 3 des Lamfalussyprozesses**. Eine umfangreiche Agenda zur Verbesserung der Finanzmarktaufsicht in Europa und Klärung, implizite Aufwertung, der Rolle der Ausschüsse der Europäischen Finanzmarktaufsichtsbehörden wurde angenommen, wobei das bestehende interinstitutionelle Gleichgewicht zwischen EP, Rat und EK erhalten bleiben soll:

Zwei Stoßrichtungen sind dabei erkennbar:

Zum einen die **Aufsichtskonvergenz, ansetzend bei den einzelnen Aufsichtsbehörden und deren Aufgaben**:

Die Unterschiede in Befugnissen und einzelstaatlich festgelegten Zielsetzungen der einzelnen Aufsichtsbehörden sollten durch die EK und die Ebene-3-Ausschüsse bis Ende 2008 untersucht werden und soweit erforderlich und zweckdienlich, in den einschlägigen EU-Richtlinien bis Ende 2009 einen angemessenen und einheitlichen Katalog an Befugnissen festlegen. Auch die einzelstaatlichen Sanktionsregimes sollten bis Ende 2008 einer entsprechenden Analyse und Evaluierung ihrer Wirkung in Bezug auf Kohärenz, Gleichwertigkeit und tatsächliche Ausübung (Stichwort „totes Recht“) unterzogen werden.

Eine Aufnahme von Pflichten zur Zusammenarbeit innerhalb der EU und zu einem Hinwirken auf die Angleichung der Aufsichtspraktiken und zur Bewahrung der Finanzmarktstabilität in allen Mitgliedstaaten in die *Mandate der nationalen Aufsichtsbehörden* sollte vom ECOFIN im Frühjahr 2008 erwogen werden. Zu dem Zweck der Aufsichtskonvergenz und Verbesserung der Aufsichtszusammenarbeit sollen auch die einzelnen Finanzdienstleistungsrichtlinien entsprechend angepasst und sichergestellt werden, dass die Bestimmungen über Aufsichtszusammenarbeit und Informationsaustausch zufrieden stellend sind. Eine entsprechende Überprüfung der Finanzdienstleistungsrichtlinien durch die EK ist bis Ende 2008 durchzuführen. Eine institutionalisierte Form der Behördenzusammenarbeit ist in Bezug auf die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Gruppen angedacht. Diese

sollen von so genannten Aufsichtskollegien beaufsichtigt werden (siehe dazu sogleich unten).

Zum anderen die **Rolle der Ausschüsse der Europäischen Aufsichtsbehörden** (Ebene-3-Ausschüsse):

Die EK sollte bis April 2008 die Rolle der Ebene-3-Ausschüsse eindeutiger festlegen und alle Optionen zur Stärkungen der Funktionsweise dieser Ausschüsse prüfen, allerdings unter Beachtung des institutionellen Gleichgewichts und der Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörden.

Auch die Vorlage von Arbeitsprogrammen der Ebene-3-Ausschüsse an EK, Rat und EP, die jedoch bloß eine Anhörungsfunktion in Bezug auf diese Arbeitsprogramme haben, sowie die nachträgliche Berichterstattung über die Zielerreichung der Ausschüsse ist vorgesehen. Erstmals soll der EK, dem Rat und dem EP bereits Mitte 2008 ein Entwurf eines Arbeitsprogramms durch die Ebene-3-Ausschüsse vorgelegt werden.

Die Ebene-3-Ausschüsse sollten bis Mitte 2008 Möglichkeiten zur besseren Anwendung ihrer Leitlinien, Empfehlungen und Normen auf nationaler Ebene prüfen, ohne allerdings deren rechtlich unverbindlichen Charakter zu ändern.

Die Entscheidungsfindung der Ebene-3-Ausschüsse sollte durch Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen gestärkt werden, wobei überstimmte Aufsichtsbehörden öffentlich begründen müssen, warum sie diese Leitlinien nicht einhalten (können). Die Satzungen der Ebene-3-Ausschüsse wären bis Mitte 2008 entsprechend anzupassen.

Die Aufgaben der Ebene-3-Ausschüsse sollten geklärt und gegebenenfalls auch erweitert werden:

So sollen sie die Arbeit der Aufsichtskollegien (siehe dazu sogleich unten) zur Sicherstellung größtmöglicher Kohärenz überwachen.

Weiters sollten sie EU-weit einheitliche Berichtspflichten für Finanzinstitutionen an Aufsichtsbehörden und entsprechende Formate einführen, um die Kosten der Industrie, die bei der Erfüllung der Berichtspflichten anfallen, zu reduzieren. Ziel soll ein EU-weit einheitlicher Datensatz an Berichtspflichten und einheitliche Berichtsfristen sein. Ein entsprechender Zeitplan sollte bereits Mitte 2008 von der EK in Zusammenarbeit mit den Ebene-3-Ausschüssen vorgestellt werden. Die EK sollte bis Ende 2008 prüfen, ob finanzielle Mittel für EU-weite Projekte der Ebene-3-Ausschüsse bereitgestellt werden können, insbesondere auch für gemeinsame Ausbildungsprogramme. Auch könnten sämtliche Anforderungen, die an die Ebene-3-Ausschüsse von EU-Institutionen gestellt werden und bedeutende Investitionen seitens der Ausschüsse erfordern, vorab einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Ein besonderes Augenmerk ist der – effizienten und wirksamen – **Beaufsichtigung von grenzüber-**

greifend tätigen Gruppen gewidmet. **Delegation von Aufgaben** soll in sämtlichen Richtlinien des Finanzmarktberreiches vorgesehen werden⁹⁷, EK und die Ebene-3-Ausschüsse sollen zudem die Möglichkeit von **Kompetenzdelegation** untersuchen. Ein entsprechendes Screening der Richtlinien ist bis Ende 2008 vorzunehmen. Die Delegation soll stets freiwillig erfolgen, es soll keine Pflicht zur Delegation vorgesehen sein.

Die Delegation von Aufgaben, mehr aber noch die Delegation von Zuständigkeiten grenzüberschreitend ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtes auf den „gesetzlichen Richter“ (Art 83 B-VG) und des Legalitätsprinzips (Art 18 B-VG) problematisch. Gemäß der Rechtsprechung des VfGH muss die sachliche Zuständigkeit einer Behörde aus dem Gesetz feststellbar sein.⁹⁸ So ist für die Delegation eine gesetzliche Grundlage erforderlich; damit wird sichergestellt, dass für den Rechtsunterworfenen zum einen bis zu einem gewissen Grad vorhersehbar ist, wer für seine Angelegenheit zuständig ist, aber auch eine willkürliche Änderung der Zuständigkeiten ist damit ausgeschlossen.⁹⁹ Hinsichtlich der erforderlichen „gesetzlichen“ Grundlage vertrat der VfGH in der Vergangenheit ebenfalls einen eher strengen Ansatz: So kann – nach Auffassung des VfGH – eine innerstaatliche behördliche Zuständigkeit nicht direkt auf Gemeinschaftsrecht gestützt werden.¹⁰⁰ Die Möglichkeit einer gesetzlich vorgesehenen Delegation ist zwar grundsätzlich möglich, die Voraussetzungen für eine solche Kompetenzübertragung durch Willensakt sind aber präzise festzulegen.¹⁰¹

Nun kann zwar argumentiert werden, dass das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich dem österreichischen Recht vorgeht, selbst dem österreichischen Verfassungsrecht.¹⁰² Allerdings kann daraus noch nicht unbedingt die einfache „Lösung“ der Problematik abgeleitet werden. Vielmehr muss man sich die Frage stellen, ob eine solche in einer EU-Richtlinie vorgesehene Delegationsbefugnis einer näheren gesetzlichen Determinierung oder überhaupt einer jeweils im Einzelfall einer konkreten Delegation zu schaffenden gesetzlichen Grundlage bedarf. Als Vorfrage ist dabei zu prüfen, ob die allgemein in den Finanzmarktrechtrichtlinien vorgesehenen Delegationsermächtigungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht hinreichend determiniert sind. Grundsätzlich sind Auslegungsspielräume eben durch

die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung zu füllen. Sollte der Richtlinien gesetzgeber eine solche interpretative Umsetzung nicht gewollt haben (Stichwort Maximalharmonisierung), dann ist zu prüfen, ob der Gemeinschaftsrechtsakt dem gemeinschaftsrechtlichen Bestimmtheitsgebot standhält, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung entwickelt hat.¹⁰³ Klarheit und Deutlichkeit hinsichtlich der für die Rechtsunterworfenen normierten Pflichten sind dabei wesentlich. Unterschiedliche Auslegungen durch Behörden würden eine solche Klarheit in Frage stellen.¹⁰⁴

Was die hinreichende Determinierung einer gesetzlichen Delegationsermächtigung betrifft, so ist der von *Adamovich sen*¹⁰⁵ entwickelte Grundsatz, wonach der Gesetzgeber die Organe, das Verfahren und die Tätigkeit der Organe der Verwaltung regeln muss, in abgewandelter Form heranzuziehen, indem die Delegationsermächtigung die Art der in Frage kommenden Organe hinreichend festlegen muss, sowohl was die örtlich in Betracht kommenden Organe betrifft als auch was deren inhaltliche Zuständigkeit betrifft. Beides scheint grundsätzlich denkbar und möglich. So muss eine Delegation von Prospektbilligungen beispielsweise an eine Behörde eines anderen Mitgliedstaates einen örtlichen Konnex zum Emittenten oder zum Anbietenden aufweisen und kann eine Delegation auch nur an eine dafür funktionell und organisatorisch zuständige Behörde erfolgen. Eine solche Determinierung vorzusehen ist denkbar und praktisch machbar. Problematischer ist die Determinierung des Verfahrens. Hier kann allerdings insofern auf die in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Verfahrensrechte verwiesen werden, die so gesehen wiederum vorhersehbar sind. Um Willkür auszuschalten, müssen auch Vorkehrungen getroffen werden, dass nicht in einer anhängigen Sache die Zuständigkeiten geändert werden. Der Anforderung der Vorhersehbarkeit und dem Willkürverbot ist hiebei besonderes Augenmerk zu schenken.

Die Behördenzusammenarbeit bei der Beaufsichtigung grenzübergreifender Gruppen soll im Rahmen von so genannten Aufsichtskollegien („supervisory colleges“) erfolgen, wobei die Rechte und Verantwortungsbereiche der einzelnen Herkunfts- und Aufnahmestaatsaufsichtsbehörden mittels operationeller Leitlinien geregelt werden sollen. Die Kohärenz der Praktiken der verschiedenen Aufsichtskollegien soll wiederum von den Ebene-3-Ausschüssen überwacht

⁹⁷ Derzeit findet sich diese Möglichkeit lediglich in der ProspektRL (2003/71/EG) und in der MiFID (2004/39/EG).

⁹⁸ VfSlg 6675, 9937, 10.311, 12.788, 13.029, 13.816, 14.843, 15.094, 15.106, 16.794; siehe dazu auch *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechtes, 10. Auflage (Wien 2007), Rn 1516 ff

⁹⁹ VfSlg 14.192

¹⁰⁰ VfSlg 15.106, 15.636

¹⁰¹ VwGH 23.10.1995, Zl 93/10/0128; siehe auch Mayer, Die österreichische Bundes-Verfassung – Kurzkomentar, 3. Auflage (Wien 2002) Art 83 B-VG II.2.

¹⁰² *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechtes, 10. Auflage (Wien 2007) Rn 1516 ff; Rill, Art 18-BVG, in Rill/ Schäffer, Bundesverfassungsrecht Kommentar (Wien 2007), Rz 18 und 20

¹⁰³ EuGH Rs 85/76, Slg 1979, 461 Rz 128 ff (Hofmann LaRoche); Rs 169/80, Slg 1981, 1931 Rz 17 f (Gondrand Freres)

¹⁰⁴ Rs 169/80, Slg 1981, 1931 Rz 17 f (Gondrand Freres)

¹⁰⁵ Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes, 5. Auflage (1954), S 15 f

werden und bewährte Praktiken sollen untereinander ausgetauscht werden. Vorschläge für entsprechende Leitlinien und eine entsprechende Überwachung der Praktiken sollten von den Ebene-3-Ausschüssen bis Mitte 2008 vorgelegt werden.

Die Aufträge des ECOFIN an die Europäische Kommission und den Finanzdienstleistungsausschuss und den Wirtschafts- und Finanzausschuss:

Der ECOFIN hatte abschließend die EK beauftragt, bis April 2008 konkrete Vorschläge zur eindeutigeren Festlegung der Rolle der Ausschüsse der Finanzmarkt-aufsichtsbehörden (so genannte „Ebene-3-Ausschüsse“) und zur Stärkung der Funktionsweise dieser Ausschüsse auszuarbeiten.

Zudem wurde der beim Rat angesiedelte Finanzdienstleistungsausschuss, der sich aus hochrangigen Vertretern der Finanzministerien der Mitgliedstaaten zusammensetzt, beauftragt, seine Analyse der Effizienz und Wirksamkeit des Europäischen Aufsichtsrahmenregelwerkes fortzusetzen. Die Analyse sollte sich sowohl dem Krisenmanagement wie auch der Krisenprävention widmen.

4.4.4. Der Bericht des Finanzdienstleistungsausschusses (FSC) zu langfristigen Aufsichtsthemen¹⁰⁶

Der Bericht des FSC zu langfristigen Aufsichtsthemen nahm auch zu dem Lamfalussy-Prozess und den Empfehlungen der IIMG und der EK zur Lamfalussy-Reform Stellung. Aus Sicht des FSC schien die Frage des Komitologieverfahrens durch die Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle und die Abschaffung der Sunsetklauseln in den einzelnen Komitologieermächtigungen der Rahmenrichtlinien nun gelöst. Verbesserungsbedarf sah der FSC – wie auch schon IIMG und EK – vor allem auf Ebene 3 des Lamfalussy-Prozesses.¹⁰⁷ Auf die Arbeiten von IIMG, EK und die ECOFIN-Schlussfolgerungen aufbauend, setzte sich der FSC-Bericht mit sowohl mit der Rolle der einzelnen Aufsichtsbehörden als auch mit der Rolle der Ausschüsse der Aufsichtsbehörden auseinander.

Die einzelnen Aufsichtsbehörden und deren Aufgaben:

Die von der EK als Notwendigkeit in den Raum gestellte Harmonisierung der Aufsichtsbefugnisse und Sanktionen wurde vom FSC relativiert, da es seiner Auffassung nach eher auf die Anwendung dieser Befugnisse und deren Wirkungsweise ankomme. Der Gefahr der Aufsichtsarbitrage („regulatory arbitrage“) wurde der Vorteil des Aufsichtswettbewerbs („regulatory competition“) entgegengehalten.¹⁰⁸

Delegation von Aufgaben wurde auch vom FSC als wichtiges Mittel zur Erreichung von mehr Aufsichtskonvergenz gesehen, wobei der FSC vor allem gemeinsame Vorort-Prüfungen oder Vorort-Prüfungen der Aufsicht des Aufnahmemitgliedstaates namens der Aufsicht des Herkunftsmitgliedstaates vor Augen hatte.¹⁰⁹

Die Rolle der Ausschüsse der Europäischen Aufsichtsbehörden (Ebene-3-Ausschüsse):

Die Rolle der Ebene-3-Ausschüsse bei der Entwicklung europäischer Aufsichtsstandards, insb. auch in Form von so genannten Leitlinien („guidelines“) sollte nach Auffassung des FSC gestärkt werden. Ein wesentlicher Punkt dabei sei die Klarstellung der Aufgaben von CESR, CEIOPS und CEBS in den entsprechenden EK-Entscheidungen, mit denen diese Ausschüsse eingerichtet wurden.¹¹⁰ Die Leitlinien der Ebene-3-Ausschüsse sollten jedoch rechtlich unverbindlich bleiben,¹¹¹ insb. in jenen Bereichen, in denen nationale Aufsichtsbehörden zuständig sind.¹¹² Die Idee von Mehrheitsentscheidungen der Ausschüsse wurde auch vom FSC aufgegriffen.¹¹³

Zur Frage der (politischen) Verantwortlichkeit („Accountability“) der Ebene-3-Ausschüsse äußerte sich der FSC nur vage und verwies auf Arbeitsberichte der Ebene-3-Ausschüsse an Rat, EP und EK sowie auf die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder (d. h. der Aufsichtsbehörden) gegenüber ihren jeweiligen Regierungen und Parlamenten. Eine Anpassung der Mandate der nationalen Aufsichtsbehörden in Richtung einer Verpflichtung zur Berücksichtigung Europäischer Interessen wurde nur als Überlegung oder Gedanke in den Raum gestellt.¹¹⁴

¹⁰⁶ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹⁰⁷ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 21; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹⁰⁸ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 27 f; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹⁰⁹ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 37; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹⁰ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 29 f; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹¹ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 31; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹² Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 34; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹³ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 34; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹⁴ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 32; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

Als weiterer wichtiger Punkt wurde die Frage der Finanzierung der Ebene-3-Ausschüsse angesprochen.¹¹⁵

4.4.5. Die ECOFIN-Schlussfolgerungen vom 14. Mai 2008¹¹⁶

In Entsprechung des bereits am ECOFIN vom Dezember 2007 beschlossenen Zeitplanes zur Umsetzung der Lamfalussyreform, die ihren Schwerpunkt zweifelsohne auf Ebene 3 des Lamfalussyverfahrens, nämlich dem Aufsichtsverfahren hat, erörterten die Finanzminister nunmehr erneut die weiteren konkreteren Schritte zur Umsetzung der Reform. Die Arbeiten des FSC und WFA wie auch die Vorstellungen der EK bildeten dabei genauso eine Grundlage wie die Diskussionen der Finanzminister dazu am informellen ECOFIN im April 2008 in Laibach.

Kern der Schlussfolgerungen vom Mai 2008 bildeten im Wesentlichen drei Themenkreise:

Die Einführung einer europäischen Dimension in die Mandate der nationalen Aufsichtsbehörden

Die Berücksichtigung von Finanzmarktstabilitätsüberlegungen in anderen Mitgliedstaaten in Ausübung der Tätigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden bleibe weiterhin ein anzustrebendes Ziel. Die europäische Dimension im Aufsichtsbehördenmandat sollte idealerweise bereits bis Mitte 2009 realisiert sein; auch die EK sollte, wenn nötig mittels entsprechender Gesetzgebung Grundlagen dafür schaffen.

Die Verbesserung der Funktionsweise der Ebene-3-Ausschüsse

Unter Wahrung des institutionellen Gleichgewichts, der Rechtsqualität der Ebene-3-Ausschüsse und der Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörden soll die Funktionsweise der Ebene-3-Ausschüsse verbessert werden. So sollten die Entscheidungen der EK, die die Ausschüsse eingerichtet haben, im Hinblick auf die darin enthaltenen Mandate überarbeitet und an einander angepasst werden. Dabei sollten auch Aufgaben aufgenommen werden, die die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und die Aufsichtskonvergenz weiter fördern, wie Mediation insb. bei Aufsichtskollegien, Erleichterung des Informationsaustausches, die bereits übliche Verabschiedung nicht rechtlich verbindlicher Leitlinien und Empfehlungen zu Auslegungen und Aufsichtspraktiken, die Entwicklung einer EU-Aufsichtskultur durch Förderung gemeinsamer Ausbildung und Personalaustauschprogramme, die Sicherstellung sektorübergreifender Zusammenarbeit

und die Überwachung von Finanzmarktstabilität und das Berichten von Risiken an den WFA. Welche dieser Aufgaben tatsächlich in die Mandate der Ebene-3-Ausschüsse aufgenommen werden, sollte allerdings noch von FSC und EK (bis September 2008) vor dem Hintergrund der Wahrung des institutionellen Rahmenwerks geprüft werden.

Die Mehrheitsentscheidungen der Ebene-3-Ausschüsse bei der Annahme von Leitlinien samt dem comply-or-explain-Mechanismus blieben nach wie vor ein Wunsch des ECOFIN ebenso wie die Einführung EU-weit einheitlicher Berichtspflichten.

Die Aufsicht über EU-weite Finanzgruppen

Einen weiteren Schwerpunkt bildete die wirksame und konsistente Beaufsichtigung von Finanzgruppen, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind. Insbesondere die Beaufsichtigung im Rahmen von Aufsichtskollegien sollte weiterentwickelt werden. Maßgeblich sei dabei die sektor- und gruppenübergreifende Konvergenz der Kollegien, zu deren Sicherstellung die Ebene-3-Ausschüsse entsprechende Leitlinien erstellen sollen. Die rechtliche Untermauerung der Aufsichtskollegien in den entsprechenden EU-Richtlinien soll verstärkt werden. Die Kollegien sollten dabei von der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaates (oder des Sitzes der Konzernmutter) koordiniert werden. Außerdem sollte die Aufgabendelegation zwischen den Aufsichtsbehörden weiter gefördert werden.

4.4.6. Konkrete Legislativmaßnahmen zur Umsetzung der Lamfalussyreform

Während von IIMG und EK Wege zur Reform des Lamfalussyprozesses aufgezeigt worden waren, die vom ECOFIN unter Beratung durch FSC (und WFA) teilweise in politischen Schlussfolgerungen aufgegriffen worden sind, harren viele Maßnahmen noch ihrer rechtlichen Umsetzung. Im Folgenden soll zum einen ein Überblick über bereits gesetzte Reformen gegeben werden und zum anderen ein kurzer Ausblick auf (unmittelbar bevorstehende) Legislativvorschläge.

4.4.6.1. Kompetenzen und Finanzierung der Ebene-3-Ausschüsse

Die Mandate und somit die Kompetenzen der Europäischen Ausschüsse der Finanzmarktaufsichtsbehörden (CESR, CEBS und CEIOPS) wurden mittels EK-Entscheidungen gleich zu Beginn des Jahres 2009 angepasst und vereinheitlicht.¹¹⁷ Somit kommen den Ebene-3-Ausschüssen folgende Aufgaben zu (die neu

¹¹⁵ Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08, S 35; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>

¹¹⁶ Pressemitteilung zur 2866. Ratssitzung Wirtschaft und Finanzen vom 14. Mai 2008, PRESS NR 8850/08

¹¹⁷ Beschluss 2009/77/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden, Abl Nr L 25/18 vom 29.1.2009; Beschluss 2009/78/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Bankaufsichtsbehörden, Abl Nr L 25/23 vom 29.1.2009; Beschluss 2009/79/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, Abl Nr L 25/28 vom 29.1.2009

hinzugefügten Aufgaben sind kursiv gesetzt):

- Beratung der EK bei der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen (Ebene 2) unter vorheriger Konsultation der Marktteilnehmer
- Verabschiedung unverbindlicher Leitlinien, Empfehlungen und Standards zur gemeinsamen und einheitlichen Umsetzung sowie zur kohärenten Anwendung des Gemeinschaftsrechtes
- *Förderung des Informationsaustausches zwischen den Aufsichtsbehörden der MS*
- *Vorlage von Stellungnahmen an die Aufsichtsbehörden der MS*
- *Schlichtung von Streitfällen zwischen den Aufsichtsbehörden der MS*
- *Erleichterung der Delegation von Aufsichtsaufgaben*
- Beitrag zur Entwicklung gemeinsamer Standards für das aufsichtliche Meldewesen
- Prüfung der praktischen Anwendung der Aufsichtsstandards und Leitlinien
- *Prüfung der Aufsichtspraktiken der Aufsichtsbehörden der MS*
- *Bericht über die Aufsichtskonvergenz*
- *Information der anderen Ebene-3-Ausschüsse, der Finanzministerien und der Zentralbanken der MS über potentielle oder akute Probleme*
- *Zwei mal jährliche Bewertung der Beaufsichtigungstrends bei einzelnen Unternehmen und der potentiellen Risiken und Schwachstellen im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität und Übermittlung an EK*
- *Vorschlag von Präventiv- oder Abhilfemaßnahmen falls aus Gesichtspunkten der Finanzmarktstabilität erforderlich an EK und Information an Rat*
- *Zusammenarbeit mit den anderen Ebene-3-Ausschüssen zur angemessenen Verfolgung sektorübergreifender Entwicklungen, Risiken und Schwachstellen*
- *Entwicklung sektorübergreifender Schulungsprogramme*
- *Entwicklung sektorübergreifender Aufsichtspraktiken*
- *Regelmäßige Information der EK über die Arbeiten*

In den neuen Beschlüssen, die die Rechtsgrundlage für die Ebene-3-Ausschüsse bilden, ist auch ausdrücklich eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen (Art 14). Bei Nichteinhaltung der mehrheitlich verabschiedeten Leitlinien, Standards oder Maßnahmen muss das nicht einhaltende Mitglied eine Begründung vorbringen.

Demgegenüber haben die Ebene-3-Ausschüsse bereits jetzt einen strengeren „comply-or-explain“-Mechanismus eingeführt: Die Maßnahme, die nicht eingehalten wird, muss im Widerspruch zu nationalem Recht stehen oder außerhalb der Kompetenz der Auf-

sichtsbehörde liegen, die Aufsichtsbehörde hat mit erheblichen politischen oder technischen Widerstand zu rechnen oder die Maßnahme wurde auf andere Weise umgesetzt oder ist für den betroffenen lokalen Markt unverhältnismäßig.¹¹⁸

Mittels inter-institutionellen Beschlusses wurde eine Finanzierung der Ebene-3-Ausschüsse von 2010 bis 2013 sichergestellt.¹¹⁹

4.4.6.2. Der DeLarosierebericht und das EK-Konzept für eine Europäische Finanzmarktaufsicht

Die Krise der Finanzmärkte gab der im Gange befindlichen Diskussion einer Reform der Ebene 3 von Lamfalussy eine beschleunigte Dynamik. Aufbauend auf den Empfehlungen einer Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosiere legte die EK im Mai 2009 eine Mitteilung¹²⁰ vor, in der sie die weiteren Legislativmaßnahmen zur Reform der Finanzmarktaufsicht in Europa skizzierte.

Neben einem Rat für makroökonomische Fragen (ESRB) sollten die bestehenden Ebene-3-Ausschüsse in Behörden mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt werden. Zu den unter 4.4.6.1. aufgezählten Kompetenzen soll eine Schiedskompetenz bei Divergenzen zwischen den verschiedenen nationalen Finanzmarktaufsichtsbehörden kommen. Die Kommissionsvorschläge¹²¹, die Ende September 2009 vorgelegt wurden, sehen auch vor, dass die unabhängigen EU-Aufsichtsbehörden Durchführungskompetenzen der EK wahrnehmen oder die EK solche Durchführungsmaßnahmen zu Rahmenrechtsakten oder Level-2-Maßnahmen erlassen kann. Dabei ist noch offen, worauf sich diese Kompetenzen stützen sollten. In Anbetracht des Lissabonvertrages und des durch diesen modifizierten EG-Vertrags (nunmehr AEUV) könnten solche Maßnahmen, die rein exekutiver Natur sind, auf Art 291 AEUV gestützt werden. Die Kontrollbefugnisse von Rat und EP gegenüber der EK bei der Erlassung von Durchführungsrechtsakten gemäß Art 291 Abs 3 AEUV sind vorab mittels VO zu regeln. Inwieweit dabei Elemente aus dem Komitologiebeschluss wiederbelebt werden könnten, bleibt abzuwarten. Auf das Verhältnis von Level-2-Maßnahmen, die zumeist quasilegislativen Charakter haben, und technischen Standards der EK wird vor dem Hintergrund einer institutionellen Balance und dem Grundsatz der Trennung von Gesetzgebung und Vollziehung zu achten sein.

Außerdem ist eine Entscheidungskompetenz der EU-Behörde im Falle von Säumnis der nationalen Aufsichtsbehörde und eine Entscheidungsvorgabe der EK

¹¹⁸ ZFR 2009/43, 74; Jochnick, CEBS – Work Progress and Future Challenges, ÖBA 2009, 243

¹¹⁹ Beschluss Nr. 716/2009/EG zur Auflegung eines Gemeinschaftsprogramms zur Unterstützung spezifischer Tätigkeiten auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen, der Rechnungslegung und der Abschlussprüfung, ABl Nr 253 vom 25.9.2009, S 8

¹²⁰ Mitteilung der Kommission zur Europäischen Finanzmarktaufsicht, vom 27.5.2009, COM (2009) 252

¹²¹ COM (2009) 499 final, COM 82009) 500 final, COM (2009) 501 final, COM (2009) 502 final und COM (2009) 503 final

an die nationale Aufsichtsbehörde in gewissen Fällen wie Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch die nationale Aufsichtsbehörde, Bedrohung der Finanzmarktstabilität oder Wettbewerbsverzerrung, angedacht. Auch ist bei der konkreten Ausgestaltung der Befugnisse der Aufsichtsbehörde zu berücksichtigen, dass diese ihre Befugnisse grundsätzlich von der EK ableitet, die wiederum nicht mehr delegieren kann, als sie selbst hat.¹²²

Für bestimmte Institute oder Fälle, wie Ratingagenturen oder grenzüberschreitende Zusammenschlüsse im Finanzmarktsektor soll auch eine unmittelbare Zuständigkeit der EU-Behörde vorgesehen werden.

Die vierstufige Lamfalussystruktur soll an sich erhalten bleiben.

4.4.6.3. Erste allgemeine Annäherung des ECOFIN vom 2. Dezember 2009 zu den Vorschlägen der EK

Am ECOFIN vom 2. Dezember 2009 konnte eine erste allgemeine Annäherung des Rates zu den EK-Vorschlägen erzielt werden.¹²³ Auf der Basis dieser Einigung sollen nun Verhandlungen mit dem EP aufgenommen werden, wobei eine politische Einigung zu den VO-Vorschlägen, und idealiter zu dem gesamten Aufsichtspaket angestrebt wird, das neben den VO zur Einrichtung eines Rates für makroökonomische Fragen und eines Systems der Europäischen Finanzmarktaufsicht auch die Umwandlung der Level-3-Ausschüsse in unabhängige Behörden mit eigener Rechtspersönlichkeit und eine Anpassung sämtlicher bestehender Richtlinien und VO im Finanzmarktbereich an die neuen Aufsichtsstrukturen (so genannte Omnibus-RL¹²⁴) vorsieht.

Im folgenden werden die **wesentlichsten Elemente der Einigung** zum Text der VO über die Errichtung der Europäischen Bankenaufsicht (EBA-VO¹²⁵) dargestellt. Entsprechende Bestimmungen finden sich auch in den VO zur Errichtung einer Wertpapieraufsicht und einer Versicherungsaufsicht. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der neuen Aufsichtsbehörden (ESA) decken sich grundsätzlich mit jenen der Level-3-Ausschüsse, die Anfang 2009 vereinheitlicht und neu aufgesetzt worden waren (siehe dazu im einzelnen auch 4.4.6.1). Zusätzlich dazu sollen die ESAs, teilweise im Zusammenspiel mit der EK, verbindliche Maßnahmen in folgenden Fällen erlassen können:

- *Technische Standards:* EK soll diese rechtlich verbindlichen generellen Normen gemäß Art 7 der EBA-VO auf Vorschlag der ESA erlassen. Die tech-

nischen Standards sollen in Form von VO oder Entscheidungen EU-Recht im Finanzmarktbereich präzisieren, sofern in einem Basisrechtsakt oder in einem level-2-Rechtsakt eine entsprechende Ermächtigung dazu vorgesehen ist. Inwieweit bei der Erlassung solcher genereller Normen zur Durchführung von Unionsrecht das Verfahren gemäß Art 291 AEUV¹²⁶ zur Anwendung kommen soll, wird offen gelassen.¹²⁷

- *Einzelentscheidungen gegenüber Instituten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht:* Die ESA soll gemäß Art 9 der EBA-VO im Falle einer dringenden Gefahr für die Finanzmarktstabilität oder –Integrität oder zur Herstellung von neutralen Wettbewerbsbedingungen direkt verbindliche Einzelentscheidungen an ein Finanzinstitut erlassen können. Dem hat ein Vorverfahren voranzugehen, in dem die ESA zunächst konkrete Nachforschungen zu einem angezeigten Bruch des in ihre Zuständigkeit fallenden EU-Rechtes durch die nationale Aufsichtsbehörde anzustellen hat und der Behörde gegebenenfalls entsprechende Empfehlungen zu erteilen hat. Kommt die Behörde diesen Empfehlungen der ESA nicht binnen Frist nach, so kann die EK eine entsprechende förmliche Stellungnahme an die für ein bestimmtes Institut zuständige nationale Aufsichtsbehörde abgeben. Kommt die nationale Behörde auch dem nicht nach, so kommt die Einzelentscheidungskompetenz der ESA zum Tragen, allerdings nur im Falle von direkt anwendbarem EU-Recht, das die Behörde nicht korrekt anwendet (Art 9 Abs 6 der EBA-VO). Die Entscheidung der ESA soll auch die Rechtskraft nationaler Bescheide brechen (Art 9 Abs 7 EBA-VO).

- *Einzelentscheidungen gegenüber Instituten im Krisenfall:* Auch im Fall einer Krisensituation kann die ESA gemäß Art 10 EBA-VO gegenüber einzelnen Finanzinstituten mittels direkter Entscheidung Maßnahmen treffen. Zuvor muss allerdings eine solche Ausnahmesituation (Krisenfall – Bedrohung der Finanzmarktstabilität oder –Integrität der EU oder von Teilen der EU) von Rat zusammen mit ESRB und EK festgestellt worden sein. Die Initiative dazu kann von ESA, EK oder ESRB ausgehen. Die Entscheidung der ESA ist grundsätzlich verbindlich und bricht die Rechtskraft nationaler Bescheide. Allerdings kann ein MS bei drohendem Eingriff in seine „haushaltspolitischen Zuständigkeiten“ binnen drei Tagen um nochmalige Über-

¹²² Fischer/Köck/Karollus, Europarecht, 4. Auflage (2002), Rn 924

¹²³ zum Text im Detail siehe Doc. Nr. 16748/1/09 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st16/st16748-re01.de09.pdf>)

¹²⁴ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2009/65/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde, COM(2009) 576 final

¹²⁵ zum Text im Detail siehe Doc. Nr. 16748/1/09

¹²⁶ siehe Kapitel 5 und insb 5.2.2

¹²⁷ Erwägungsgrund 14 der EBA-VO spricht nur von einer Erlassung „im Einklang mit EU-Recht“.

prüfung der Entscheidung durch den Rat ersuchen (Art 23 der EBA-VO). Ein solches Ersuchen hat aufschiebende Wirkung. Widerruft der Rat die Entscheidung der ESA nicht binnen zehn Tagen, so ist die Entscheidung rechtswirksam.

- *Verbindliche Klärung von Meinungsverschiedenheiten nationaler Aufsichtsbehörden im grenzüberschreitenden Kontext:* Im Falle von grenzüberschreitenden Sachverhalten bekommt die ESA eine verbindliche Mediationsrolle. Die ESA kann auf Ersuchen einer nationalen Aufsichtsbehörde nach einer Fristsetzung zur Einigung eine verbindliche Entscheidung treffen. Die Entscheidung bindet sodann alle betroffenen Aufsichtsbehörden. Anders als im Fall von Art 9 oder 10 kommt bei der Entscheidungsfindung innerhalb der ESA eine Stimmgewichtung zur Anwendung. Die ESA entscheidet zwar nach dem Grundsatz je Mitglied eine Stimme, trifft sie jedoch eine der Auffassung der Gruppen-Aufsichtsbehörde widersprechende Entscheidung, so kann dies von einer Sperrminorität blockiert werden. Die Sperrminorität ist nach Art 16 Abs 4 EUV iVm Art 3 des Protokoll Nr 36 zum EUV zu berechnen. Gegen die Entscheidung der ESA kann ein MS bei drohendem Eingriff in seine „haushaltspolitischen Zuständigkeiten“ binnen zwei Wochen um nochmalige Überprüfung der Entscheidung durch den Rat ersuchen (Art 23 der EBA-VO). Ein solches Ersuchen hat aufschiebende Wirkung. Anders als im Fall von Art 10 EBA-VO ist die Entscheidung der ESA aber nur dann rechtswirksam, wenn sie vom Rat binnen zwei Monaten bestätigt wird.
- *Abgabe von Stellungnahmen im Falle von grenzüberschreitenden Beteiligungserwerben:* Art 19 der EBA-VO räumt der ESA eine Kompetenz zur Abgabe von Stellungnahmen im Falle von grenzüberschreitenden Beteiligungserwerben an Instituten, die in ihre Zuständigkeit fallen, ein.
- *Entscheidungsfindung, Abstimmungsquoren:* Die ESA entscheidet durch ihr Aufsichtsorgan, in dem grundsätzlich je ein Vertreter der 27 nationalen Aufsichtsbehörden je eine Stimme hat. In bestimmten Fällen soll allerdings abweichend davon eine Abstimmung mittels Stimmgewichtung gemäß Art 16 Abs 4 EUV iVm Art 3 des Protokoll Nr 36 zum EUV Anwendung finden, nämlich im Fall der Erlassung von generellen Normen (Empfehlungen, Leitlinien, Vorschläge für technische Standards) und organisatorischen Fragen (Kapitel IV) und in gewisser Weise (nämlich durch Berücksichtigung einer Sperrminorität, wenn gegen die Vorgabe der konsolidierenden Aufsichtsbehörde entschieden werden soll) im Falle des Art 11 EBA-VO (Klärung von Meinungsverschiedenheiten der Aufsichtsbehörden im grenzüberschreitenden Kontext).

Die ESA hat eng mit dem ESRB zusammenzuarbeiten (Art 21 EBA-VO). Zudem ist sie in den Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden eingebunden (Art 40 EBA-VO), dem sektorübergreifende Aufgaben und Koordination zukommen.

- *Rechtsmittel:* Sämtliche von den Entscheidungen der ESA betroffene Personen, auch Aufsichtsbehörden, können gegen die Entscheidungen der ESA Rechtsmittel bei einem Beschwerdeausschuss einlegen, der ein gemeinsames Gremium aller drei sektoralen ESAs darstellt. Die Beschwerde hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, der Beschwerdeausschuss kann ihr aber eine solche zuerkennen. Der Beschwerdeausschuss kann die Entscheidung der ESA entweder bestätigen oder aufheben (Art 46 Abs 5 EBA-VO). Gegen diese Entscheidung, aber auch direkt gegen die Entscheidung der ESA kann Beschwerde beim EuGH eingebracht werden.

Der endgültige Inhalt der VO hängt, wie bereits eingangs angesprochen, von der politischen Einigung zwischen Rat, EP und EK ab. Eine grundlegende Aufwertung von Level 3 von Lamfalussy zeichnet sich aber schon jetzt ab. Als *Rechtsgrundlage* für diese Aufsichtskompetenzen einer unabhängigen EU-Behörde wird in Erwägungsgrund 10 der EBA-VO auf Art 95 EG-Vertrag (bzw Art 114 AEUV) Bezug genommen und auf die Entscheidung C-217/04 des EuGH vom 2. Mai 2006 verwiesen.

Interessant wird noch das Verhältnis der technischen Standards, die die EK erlässt, zu level 2 von Lamfalussy. Theoretisch könnten sie auf der Basis von Art 291 AEUV erlassen werden, dann würde sich im Verhältnis zum ursprünglichen Lamfalussykonzept nicht allzu viel ändern. Soll der EK jedoch eine alleinige Entscheidungsbefugnis zukommen, so würde die Erlassung genereller Normen doch in einem sehr großen Ausmaß in die alleinige Verantwortung eines EU-rechtlichen Vollzugsorgans (EK) gelegt. Dies gilt es zu bedenken, wenn Level-2-Ermächtigungen in Klauseln zur Erlassung technischer Standards konvertiert werden sollen. An die Überlegungen, die bei Einführung des Lamfalussyverfahrens betreffend demokratische Kontrolle etc angestellt worden sind, sei erinnert (siehe 4.1 und 4.2).

5. Der Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wird der Art 202 des EG-Vertrages durch neue Bestimmungen ersetzt. Diese Bestimmungen sind im Wesentlichen dem gescheiterten Verfassungsvertrag entnommen. Zum besseren Verständnis der neuen Bestimmungen empfiehlt sich daher eine kurze Analyse dieser „Vorgängerbestimmungen“.

5.1. Verfassungskonvent und EU-Verfassung

Im Rahmen der Verhandlungen zur EU-Verfassung wurde für das bisherige Komitologieverfahren Art I-36¹²⁸ – so genannte „Delegierte Rechtsakte“ und Art I-37¹²⁹ „Durchführungsrechtsakte“ vorgesehen. Damit hätte das EP ein inhaltliches Prüfungs- und Vetorecht erhalten und auch die Delegation selbst „zurückrufen“ können.¹³⁰

Rat, EK und EP verständigten sich schon bald darauf, dass für das Komitologieverfahren im Rahmen des Lamfalussyverfahrens nur Art I-36 in Frage kam.¹³¹ Diese Bestimmung sah vor, dass die EK „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes erlassen“ kann. Die Bedingungen, unter denen die Delegation erfolgt, sind dabei ausdrücklich in der Ermächtigungsklausel festzulegen, wobei der Gesetzgeber des Grundsatzrechtsaktes zwischen zwei Möglichkeiten wählen kann: einem Widerrufsrecht des EP oder des Rates im Hinblick auf die Delegation als solche oder einem Vetorecht des EP oder des Rates im Hinblick auf den konkreten delegierten Rechtsakt. Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung sind dabei in der Ermächtigung ausdrücklich festzulegen. Mit dieser Regelung wären Rat und EP verfahrensrechtlich gleichgestellt. Im Gegensatz dazu sah Art I-37 keine konkrete Rolle für Rat und EP vor.

Auf Wunsch des ECOFIN (und des EP) sollte das Regelungsverfahren auch im Zusammenhang mit Art I-36 weiter bestehen bleiben. Um Auslegungszweifel

zu beseitigen, gab die EK im Vorfeld eine Erklärung diesbezüglich ab.

5.2. Der Vertrag von Lissabon¹³² - Ende der Komitologie?

Der Vertrag von Lissabon, der mit 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, übernimmt zahlreiche Passagen des Verfassungsvertrages, so auch im Wesentlichen die Artikel über die Delegation von Rechtsakten. Damit stellen sich Fragen der Auslegung dieser Bestimmungen und deren Verhältnis zur Praxis des Komitologieverfahrens.

5.2.1. Delegierte Rechtsakte und Regelungsverfahren mit Kontrolle

Art 290 des „Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union“¹³³ (AEUV - Bezeichnung des EG-Vertrages in der Fassung des Vertrages von Lissabon) sieht vor, dass die EK „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes erlassen“ kann (so genannte „delegierte Rechtsakte“¹³⁴), wenn sie in einem Gesetzgebungsakt entsprechend ermächtigt wird¹³⁵. In der Ermächtigung sind „Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung“ festzulegen ebenso wie ein allfälliges Widerrufsrecht von Rat oder EP und ein Vetorecht von Rat oder EP betreffend das Inkrafttreten des delegierten Rechtsaktes¹³⁶. Sowohl Veto- als auch Widerrufsrecht können von EP und Rat jeweils alleine ausgeübt werden. Somit kann ein Sekundärrechtsakt in gewisser Weise auch durch einen der Ko-Legislatoren allein „geändert“ werden.¹³⁷ Veto- und Widerrufsrecht können alternativ oder kumulativ vorgesehen werden.

5.2.1.1. Anwendungsbereich

Die im Vergleich zum Verfassungsvertrag geringfügig geänderte Formulierung berücksichtigt teilweise¹³⁸ die

¹²⁸ Entspricht grundsätzlich Art 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Bezeichnung des EG-V in der Fassung des Vertrages von Lissabon)

¹²⁹ Entspricht grundsätzlich Art 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

¹³⁰ Schusterschütz, Die Komitologiereform 2006, eubl 2006/5, S 177

¹³¹ Inter-Institutional Monitoring Group, Second Interim Report Monitoring the Lamfalussy Process, (Brussels – 10 December 2003), S 15; COD 2003/0263

¹³² veröffentlicht in ABl Nr C 306 vom 17.12.2007, S 1

¹³³ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, siehe ABl Nr C 115 vom 9.5.2008, S 47

¹³⁴ Art 290 Abs 3 AEUV

¹³⁵ Art 290 Abs 1 AEUV

¹³⁶ Art 290 Abs 2 AEUV

¹³⁷ Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 218

¹³⁸ Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 229

Komitologiereform von 2006. So wurde das Kriterium des Rechtsaktes „von allgemeiner Tragweite“ bzw. „allgemeiner Geltung“ aufgenommen. „Änderung“ wird als jede Änderung des Wortlautes verstanden, auch wenn es sich um eine „Befugnis zur Änderung eines Anhangs handelt, der nur rein technische Maßnahmen“ enthält.¹³⁹ Es handelt sich dabei um eine Ausnahme von Prinzip des „*contrarius actus*“, wonach eine Änderung eines Rechtsaktes nur durch einen Rechtsakt der gleichen Form zulässig ist.¹⁴⁰ Die Präzisierung des Begriffs „Ergänzung“ durch den Wortlaut des Art 2 Abs 2 des Komitologiebeschlusses in der Fassung von 2006 „einschließlich durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen“ wurde jedoch nicht aufgenommen. Diese Unschärfe in der Textierung könnte theoretisch zwar Raum für unterschiedliche Auslegungen betreffend den sachlichen Anwendungsbereich von Art 290 geben. Es wird jedoch überwiegend vertreten, dass Art 290 nur dann herangezogen werden kann, wenn die EK Ergänzungen vornimmt, bei denen sie einen „gewissen politischen Ermessensspielraum“ hat.¹⁴¹ Dies würde dem Verständnis des Regelungsverfahrens mit Kontrolle entsprechen.

Dennoch ist die Frage, inwieweit delegierten Rechtsakten und quasilegislativen Maßnahmen dasselbe Konzept zugrunde liegt, noch nicht abschließend beantwortet. Die einschlägige Literatur¹⁴² geht zwar davon aus, die EK relativiert dieses Verständnis in ihrer Mitteilung¹⁴³ zu Art 290 AEUV aber unter Hinweis auf den „neuen institutionellen Kontext“. Tatsächlich geht die EK davon aus, dass sie im Rahmen von Art 290 AEUV grundsätzlich selbst entscheiden kann, ob sie von ihrer Befugnis, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen Gebrauch macht oder nicht.¹⁴⁴ Ein solches Verständnis würde bedeuten, dass delegierte Rechtsakte nicht vorgesehen werden können, wenn Rat und EP eine Erlassung von weiteren Maßnahmen für dringend notwendig erachten. Andererseits stünde aber im Fall von „quasilegislativen“ Regelungen, wo zur sinnvollen Ausgestaltung ein gewisser politischer Ermessensspielraum notwendig erscheint, auch Art 291 AEUV nicht zur Verfügung. In solchen Fällen müsste also immer eine vollständige Regelung im Basisrechtsakt erfolgen. Eine solche Auslegung von Art 290 AEUV

würde dessen Anwendung im Finanzdienstleistungsbereich einschränken. Man denke nur zum Beispiel an die Ermächtigungen in Art 12 Abs 3 und 14 Abs 2 der OGAW-Richtlinie¹⁴⁵, wo es um harmonisierte Regelungen betreffend Interessenkonflikte und Wohlverhaltensregeln für Verwaltungsgesellschaften von Investmentfonds geht. Die Komitologieermächtigungen sehen das Regelungsverfahren mit Kontrolle vor und gleichzeitig eine verpflichtende Erlassung durch die EK innerhalb einer bestimmten Frist. Ohne eine solche Verpflichtung wäre eine harmonisierte Umsetzung und Anwendung dieser für den Kapitalmarkt und den Anlegerschutz so bedeutenden Bestimmungen nicht möglich. Eine Regelung bereits im Basisrechtsakt hätte aber zu empfindlichen Zeitverzögerungen geführt, da diesbezüglich erst CESR-Konsultationen durchgeführt werden mussten. Der EK-Vorschlag zum Basisrechtsakt schied sich dazu aus.

Abgesehen von diesen praktischen Überlegungen ergibt sich aber auch aus dem Wortlaut des Art 290 AEUV nicht, dass die EK in ihrer Entscheidung zu handeln absolut frei ist. Vielmehr können Rat und EP die Ziele festlegen, woraus sich auch ein Handlungsbedarf ableiten kann; enthält ein Basisrechtsakt eine Ermächtigung zur Erlassung von Durchführungsmaßnahmen und ist dabei das Regelungsverfahren mit Kontrolle vorgesehen, so kommt mE in Hinkunft aufgrund des quasilegislativen Regelungsgehaltes und des inhärenten politischen Ermessensspielraumes nur der delegierte Rechtsakt in Frage.

Die Verweise in den bestehenden Basisrechtsakten werden ehestmöglich entsprechend anzupassen sein, wiewohl der Komitologiebeschluss auf Komitologieermächtigungen, die in Basisrechtsakten enthalten sind, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1.12.2009) angenommen worden sind, anwendbar bleibt, solange er nicht formal angepasst wird.¹⁴⁶

5.2.1.2. Verfahren zur Erlassung delegierter Rechtsakte

Im Unterschied zu Art 202 EG-V, der ausdrücklich eine allgemeine Vorabregelung der Modalitäten für das von der EK bei der Erlassung von Durchführungsmaßnahmen einzuhaltende Verfahren vorsah, gibt Art 290 AEUV bereits relativ genau Modalitäten vor, sodass für einen „Komitologiebeschluss“ eigentlich kein

¹³⁹ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 4

¹⁴⁰ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 217

¹⁴¹ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 230; Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 4

¹⁴² Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 217 und 229

¹⁴³ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 3

¹⁴⁴ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 4

¹⁴⁵ Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl Nr L 302 vom 17.11.2009, S 32

¹⁴⁶ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 234

Raum bleibt.¹⁴⁷ Die Basisrechtsakte haben „Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung“ an die EK festzulegen. Die konkreten Bedingungen der Übertragung sind im jeweiligen Basisrechtsakt zu regeln, wobei gemäß Art 290 Abs 2 AEUV entweder ein Rückholrecht des EP und des Rates oder eine Frist für Rat und EP zur Einlegung eines Vetos vor Inkrafttreten des delegierten Rechtsaktes oder auch beide Bedingungen kumulativ festgelegt werden können. Das Veto ist wohl als absolutes Veto zu verstehen. Um einen Wildwuchs an verschiedensten Vetofristen zu vermeiden, hat die EK nun in einer Mitteilung an Rat und EP ein Modell für ein möglichst harmonisiertes Prozedere skizziert, wobei man sich an bisherige Modalitäten (Fristen bis zu drei Monaten für ein Veto) möglichst anlehnt.¹⁴⁸

Eine institutionelle Einbeziehung der MS in die Abfassung der delegierten Rechtsakte im Rahmen von Komitologieausschüssen ist aufgrund Art 290 AEUV nicht möglich,¹⁴⁹ der Konstituierung von Expertenausschüssen zur Beratung der EK im Vorfeld der Erlassung der delegierten Rechtsakte steht jedoch nichts entgegen.¹⁵⁰ Der fachliche Input der Experten wurde von der EK bereits als sehr wertvoll und wichtig erachtet.¹⁵¹ Für den Finanzdienstleistungsbereich hat die EK bereits in Erklärung Nr 39 zum Vertrag von Lissabon ausdrücklich betreffend Art 290 AEUV erklärt, dass sie „beabsichtigt, bei der Ausarbeitung ihrer Entwürfe für delegierte Rechtsakte im Bereich der Finanzdienstleistungen nach ihrer üblichen Vorgehensweise weiterhin von den Mitgliedstaaten benannte Experten zu konsultieren.“ Die „Level-2“-Ausschüsse als Vorbereitungsgremien für Level-2-Maßnahmen sollten demnach erhalten bleiben.

Des Weiteren plant die EK ein „Frühwarnsystem“ für Rat und EP im Rahmen der Vorbereitung der delegierten Rechtsakte, damit Rat und EP ihre Rechte nach dem Erlass besser ausüben können.¹⁵² Auch Informationen über Gründe und Vorarbeiten zu delegierten Rechtsakten sollen in den Erwägungsgründen und im

erklärenden Teil zu denselben enthalten sein.¹⁵⁴

Sowohl von EP als auch von Ratsseite wurde ein solcher „Verfahrensrahmen“ bereits vorab grundsätzlich befürwortet.¹⁵⁵ Inwieweit dazu eine förmliche inter-institutionelle Übereinkunft verfolgt wird, bleibt abzuwarten. Im Interesse geordneter und für alle Beteiligten berechenbarer Verfahrensabläufe wäre dies zu begrüßen.

5.2.2. Durchführungrechtsakte und Komitologieverfahren

Demgegenüber sieht Art 291 Abs 2 AEUV vor, dass der EK Befugnisse zur Erlassung von verbindlichen Durchführungrechtsakten übertragen werden können, sofern es einheitlicher Regelungen für die Durchführung des verbindlichen Unionsrechts bedarf, wobei das Verfahren zur Erlassung solcher Durchführungrechtsakte gemäß Art 291 AEUV vorab einheitlich von Rat und EP mittels VO zu regeln ist.

5.2.2.1. Anwendungsbereich für Durchführungrechtsakte

Nach hA schließen Art 290 und 291 AEUV einander aus.¹⁵⁶ Im Gegensatz zu den delegierten Rechtsakten ist der Anwendungsbereich jedoch nicht explizit im AEUV geregelt, sondern ergibt sich nur im Rahmen der Interpretation. So kommt für Maßnahmen, die keinen (politischen) Ermessensspielraum zulassen, aber für die gleichzeitig die Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung besteht, die Form des Durchführungrechtsaktes in Frage. Die Befugnis der EK in diesem Bereich ist rein vollziehender Natur, wenngleich auch die Erlassung genereller Normen („von allgemeiner Geltung“) zulässig ist; die EK muss im Falle einer Übertragung von Durchführungsbefugnissen tätig werden.¹⁵⁷ Im Gegensatz zu Art 290 können nach Art 291 AEUV also nur Rechtsakte erlassen werden, die rein exekutiven, also keinen quasilegislativen Charakter haben.

¹⁴⁷ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 2

¹⁴⁸ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 7

¹⁴⁹ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 7; *Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer*, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 231

¹⁵⁰ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 6; *Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer*, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 231

¹⁵¹ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 6; *Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer*, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 231

¹⁵² siehe ABI Nr C 115 vom 9.5.2008, S 350

¹⁵³ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 7

¹⁵⁴ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 12 (Chapeau)

¹⁵⁵ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 2; *Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer*, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 232

¹⁵⁶ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 3; *Schusterschütz in Hummer/ Oberwexer*, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 233

¹⁵⁷ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 4

5.2.2.2. Verfahren

Hinsichtlich des Verfahrens zur Erlassung gibt Art 291 Abs 2 AEUV gewisse allgemeine Vorgaben. Das Verfahren ist einheitlich mittels VO zu regeln. Die VO ist im Mitentscheidungsverfahren zu erlassen. Im Rahmen des Verfahrens sollen die MS gewisse Kontrollrechte eingeräumt bekommen. Die Formulierung gibt, etwas klarer und präziser formuliert, im wesentlichen Art 202 EG-Vertrag mit der Klarstellung der Kontrolle der EK durch die MS wieder.¹⁵⁸ Inwieweit sich Elemente des Komitologiebeschlusses in dieser zu beschließenden VO finden werden, ist derzeit jedoch noch offen. Die EK hat zunächst einen entsprechenden Vorschlag zur Verhandlung mit Rat und EP vorzulegen. Problematisch könnte das einseitige Kontrollrecht der MS werden.¹⁵⁹ Allerdings ist durch den eigenständigen Art 290 AEUV nunmehr klar, dass Durchführungsrechtsakte rein vollziehenden und daher keinen quasilegislativen Charakter haben sollten.¹⁶⁰ Die MS sind daher in ihrer Funktion als Vollzugsorgane des Unionsrechtes zur Kontrolle berufen, nicht als Mitglieder des Rates.

Bis zum Erlass (und Inkrafttreten) dieser VO soll eine inter-institutionelle Vereinbarung den Komitologiebeschluss 1999/468 interimistisch für jene Basisrechtsakte anwendbar erklären, die nach dem 1. Dezember 2009 erlassen worden sind oder werden und „Durchführungsermächtigungen für die EK“ enthalten.¹⁶¹ Auf Basisrechtsakte, die vor dem 1. Dezember 2009 erlassen wurden, bleibt der Komitologiebeschluss 1999/468 in der Fassung von 2006 (Komitologiereform) anwendbar.¹⁶²

¹⁵⁸ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 219

¹⁵⁹ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 219

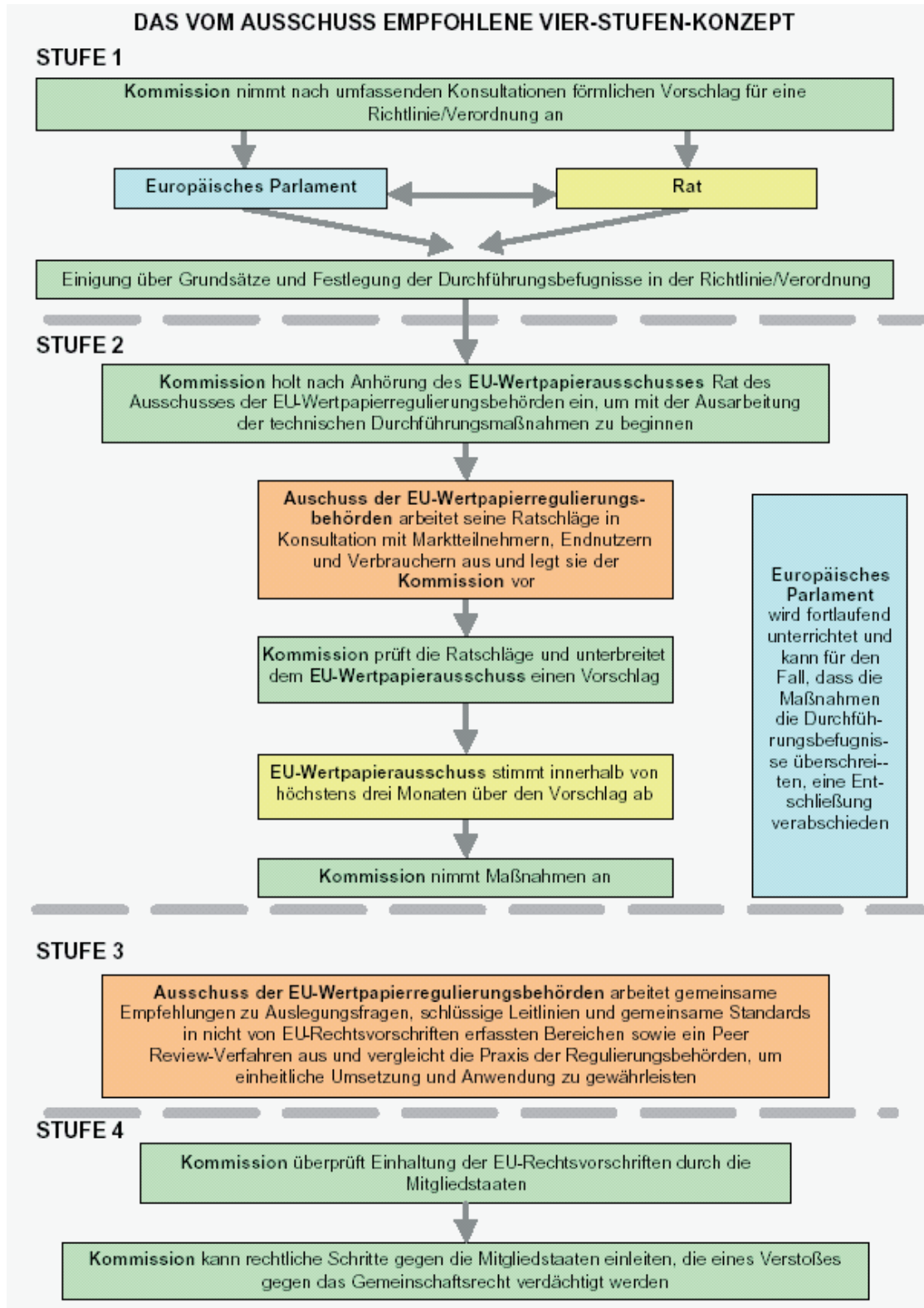
¹⁶⁰ Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673, S 4

¹⁶¹ Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 234

¹⁶² Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 234

ANHANG

Graphische Darstellung des 4-Stufenkonzeptes des Lamfalussyverfahrens – Auszug aus dem Weisen-bericht



LAMFALUSSYRICHTLINIEN

Im zweistufigen Verfahren erlassene Richtlinien:

Basisrechtsakte	Durchführungsrechtsakte
<p>Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) <i>ABl L 96 vom 12.4.2003, S 16</i></p>	<p>Richtlinie 2003/124/EG der Kommission vom 22. Dezember 2003 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Begriffsbestimmung und die Veröffentlichung von Insider-Informationen und die Begriffsbestimmung der Marktmanipulation <i>ABl L 339 vom 24.12.2003, S 70</i></p> <p>Richtlinie 2003/125/EG der Kommission vom 22. Dezember 2003 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die sachgerechte Darbietung von Anlageempfehlungen und die Offenlegung von Interessenkonflikten <i>ABl L 339 vom 24.12.2003, S 73</i></p> <p>Verordnung (EG) Nr 2273/2003 der Kommission vom 22. Dezember 2003 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates – Ausnahmeregelungen für Rückkaufprogramme und Kursstabilisierungsmaßnahmen <i>ABl L 336 vom 23.12.2003, S 33</i></p> <p>Richtlinie 2004/72/EG der Kommission vom 29. April 2004 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates – Zulässige Marktpraktiken, Definition von Insider-Informationen in Bezug auf Warenderivate, Erstellung von Insider-Verzeichnissen, Meldung von Eigengeschäften und Meldung verdächtiger Transaktionen <i>ABl L 162 vom 30.4.2004, S 70</i></p>
<p>Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl L 345 vom 31.12.2003, S 64–89</i></p>	<p>Verordnung (EG) 809/2004 der Kommission vom 29. April 2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die in Prospekten enthaltenen Informationen sowie das Format, die Aufnahme von Informationen mittels Verweis und die Veröffentlichung solcher Prospekte und die Verbreitung von Werbung <i>ABl Nr L 149 vom 30.4.2004, S 1</i></p> <p>Verordnung (EG) Nr 211/2007 der Kommission vom 27. Februar 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 809/2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Finanzinformationen, die bei Emittenten mit komplexer finanztechnischer Vorgeschichte oder bedeutenden finanziellen Verpflichtungen im Prospekt enthalten sein müssen <i>ABl Nr L 61 vom 28.2.2007, S 24</i></p> <p>Verordnung (EG) Nr 1569/2007 der Kommission vom 21. Dezember 2007 über die Einrichtung eines Mechanismus zur Festlegung der Gleichwertigkeit der von Drittstaatemittenten angewandten Rechnungslegungsgrundsätze gemäß den Richtlinien 2003/71/EG und 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <i>ABl Nr L 340 vom 22.12.2007, S 66</i></p>
<p>Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates <i>ABl L 145 vom 30.4.2004, S 1–44</i></p>	<p>Verordnung (EG) Nr 1287/2006 der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufzeichnungspflichten für Wertpapierfirmen, die Meldung von Geschäften, die Markttransparenz, die Zulassung von Finanzinstrumenten zum Handel und bestimmte Begriffe im Sinne dieser Richtlinie <i>ABl L 241 vom 2.9.2006, S 1</i></p> <p>Richtlinie 2006/73/EG der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die organisatorischen Anforderungen an Wertpapierfirmen und die Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit sowie in Bezug auf die Definition bestimmter Begriffe für die Zwecke der genannten Richtlinie <i>ABl L 241 vom 2.9.2006, S 26</i></p>

<p>Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG <i>ABl L 390 vom 31.12.2004, S 38–57</i></p>	<p>Richtlinie 2007/14/EG der Kommission vom 8. März 2007 mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind <i>ABl Nr L 69 vom 9.3.2007, S 27</i> Verordnung (EG) Nr. 1569/2007 der Kommission vom 21. Dezember 2007 über die Einrichtung eines Mechanismus zur Festlegung der Gleichwertigkeit der von Drittstaatemittenten angewandten Rechnungslegungsgrundsätze gemäß den Richtlinien 2003/71/EG und 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <i>ABl Nr L 340 vom 22.12.2007, S 66</i></p>
<p>Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl L 309 vom 25.11.2005, S 15–36</i></p>	<p>Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Begriffsbestimmung von politisch exponierte Personen und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte Sorgfaltspflichten sowie für die Befreiung in Fällen, in denen nur gelegentlich oder in sehr eingeschränktem Umfang Finanzgeschäfte getätigt werden <i>ABl Nr L 214 vom 4.8.2006, S 29</i></p>
<p>Richtlinie 2005/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2005 über die Rückversicherung und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 98/78/EG und 2002/83/EG (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl L 323 vom 9.12.2005, S 1–50</i></p>	
<p>Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit - Solvabilität II KOM/2007/0361 endg. - COD 2007/0143 */ Betrifft (unter anderem) die Konsolidierung diverser Versicherungsrichtlinien</p>	
<p>Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl. L 302 vom 17.11.2009, S 32–96</i></p>	<p>Richtlinie 2007/16/EG der Kommission vom 19. März 2007 zur Durchführung der Richtlinie 85/611/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Erläuterung gewisser Definitionen (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl. L 79 vom 20.3.2007, S 11–19</i></p>

Richtlinien, die Komitologieermächtigungen enthalten:

Basisrechtsakte	Durchführungsrechtsakte
<p>Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 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 <i>ABl L 35 vom 11.2.2003, S 1–27</i></p>	
<p>Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neu-fassung) <i>ABl L 177 vom 30.6.2006, S 1–200</i></p>	<p>Richtlinie 2007/18/EG der Kommission vom 27. März 2007 L 87 28.3.2007 Richtlinie 2009/83/EG der Kommission vom 27. Juli 2009 L 196 28.7.2009</p>
<p>Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten (Neufassung) <i>ABl L 177 vom 30.6.2006, S 201–255</i></p>	
<p>Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG <i>Abl Nr. L 319 vom 05.12.2007 S 1 - 36</i></p>	
<p>Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers <i>ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 1–9</i></p>	
<p>Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl L 267 vom 10.10.2009, S 7–17</i></p>	
<p>Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (Text von Bedeutung für den EWR) <i>ABl L 302 vom 17.11.2009, S 1–31</i></p>	

Tabellarischer Überblick über die Unterschiede zwischen Regelungsverfahren und Regelungsverfahren mit Kontrolle

Regelungsverfahren (Art 5 KB 1999/468)	Regelungsverfahren mit Kontrolle (Art 5a KB 1999/486 idgF)
Regelungsausschuss (MS-Vertreter) unter Vorsitz der EK	
Entwurf durch EK	
Ausschuss gibt Stellungnahme innerhalb einer Frist (GO) ab Lamfalussy: gleichzeitig Übermittlung an EP, kann sich binnen 3 Monaten mittels Entschließung äußern	
wenn Stellungnahme mit EK-Entwurf übereinstimmt,	
erlässt EK Maßnahmen –1 Monat nach Übermittlung an EP (Klagsfrist)	EK unterbreitet Entwurf unverzüglich Rat und EP zur Kontrolle Rat und/oder EP können binnen 3 Monaten mit qualifizierter Mehrheit ablehnen aus Gründen: <ul style="list-style-type: none"> - von der Kommission vorgelegte Entwurf von Maßnahmen geht über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinaus - oder dieser Entwurf ist mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar - oder er verstößt gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit. Im Fall der Ablehnung kann EK Ausschuss neuen Vorschlag unterbreiten oder Vorschlag im Rahmen des Kodezisionsverfahrens vorlegen
wenn Stellungnahme des Ausschusses von EK-Entwurf abweichend oder keine Stellungnahme:	
EK-Vorschlag an Rat; EP wird unterrichtet	EK-Vorschlag an Rat und EP
wenn Basisrechtsakt gemäß Art 251 EG-V und EP der Auffassung, dass Durchführungsmaßnahme über Basisrechtsakt hinausgeht, informiert EP Rat	Rat entscheidet über EK-Vorschlag binnen 2 Monaten mit qualifizierter Mehrheit Wenn Rat positiv – unterbreitet Rat Vorschlag EP / Wenn Rat binnen 2 ¹⁶³ Monaten nicht entscheidet – EK unterbreitet EP EP kann binnen 4 ¹⁶⁴ Monaten ab Übermittlung mit der Mehrheit seiner Mitglieder mit Begründung ablehnen; Gründe: <ul style="list-style-type: none"> - vorgeschlagenen Maßnahmen gehen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinaus - oder diese Maßnahmen sind mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar oder Verstoß gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit
Rat entscheidet über EK-Vorschlag binnen Frist von maximal 3 Monaten – wenn negativ:	wenn Rat oder EP negativ:
EK kann <ul style="list-style-type: none"> - neuen Vorschlag vorlegen - - alten Vorschlag vorlegen - Vorschlag im Rahmen des Kodezisionsverfahrens vorlegen 	EK kann <ul style="list-style-type: none"> - neuen Vorschlag vorlegen - Vorschlag im Rahmen des Kodezisionsverfahrens vorlegen
Sunsetklauseln	

¹⁶³ Basisrechtsakt kann in wohlbegründeten Ausnahmefällen vorsehen, dass Frist umeinen weiteren Monat verlängert wird, wenn die Komplexität der Maßnahmen dies rechtfertigt; oder verkürzt werden, wenn dies aus Gründen der Effizienz erforderlich ist; oder in Fällen äußerster Dringlichkeit kann EK – wenn Ausschuss positiv – Maßnahmen zur unmittelbaren Durchführung erlassen. Rat oder EP können binnen einen Monat begründet ablehnen.

¹⁶⁴ Siehe vorige

Quellen und Literatur:

- Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2005, (COM (2006) 446)
- Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 über die Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), Abl Nr L 184/23 vom 17.7.1999
- Beschluss 2009/77/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden, Abl Nr L 25/18 vom 29.1.2009
- Beschluss 2009/78/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Bankaufsichtsbehörden, Abl Nr L 25/23 vom 29.1.2009
- Beschluss 2009/79/EG der Kommission vom 23.1.2009 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, Abl Nr L 25/28 vom 29.1.2009
- Commission Staff Working Document: Application of the Lamfalussy Process to the EU Securities Market Legislation (SEC (2004) 1459), November 2004
- Entschließung des Europäischen Rates vom 23. März 2001 über eine wirksamere Regulierung der Wertpapiermärkte in der Europäischen Union, Abl. Nr. C 138/1 vom 11. 5. 2001
- Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Anwendbarkeit des Beschlusses des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse auf geltende Rechtsakte und zur Streitbeilegung, 2006/512/CE, Abl Nr C 255 vom 21.10.2006, S 1
- Interinstitutional Monitoring Group: Final Report Monitoring the Lamfalussy Process, October 2007; Fundstelle: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/071015_final_report_en.pdf
- Interinstitutional Monitoring Group: Second Interim Report Monitoring the Lamfalussy Process, December 2003; Fundstelle: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/070126_second_interim_report_en.pdf
- Interinstitutionelle Vereinbarung zu den konkreten Modalitäten der Information des Parlaments, der den Modus vivendi von 1994 und die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahr 2000 ersetzt, Abl Nr C 143 vom 10.6.2008, S 1
- Konsolidierte Fassung des Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG) in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG, Abl. Nr. C 255 vom 21.10.2006, S 4
- Mitteilung der Kommission: Finanzdienstleistungen: Abstecken eines Aktionsrahmens (COM (1998) 625 vom 28. 10. 1998)
- Mitteilung der Kommission zur Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan (COM (1999) 232 vom 11. Mai 1999)
- Mitteilung der Europäischen Kommission: „Die Revision des Lamfalussy Prozesses: Stärkung der Aufsichtskonvergenz“ vom 20. November 2007 COM (2007) 727 final; CELEX Nr 52007DC0727; ABI Nr C 55/06 vom 28.02.2008
- Mitteilung der Kommission zur Europäischen Finanzmarktaufsicht, vom 27.5.2009, COM (2009) 252
- Mitteilung der Kommission betreffend die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, vom 9.12.2009, COM (2009) 673Protokoll über die Plenarsitzung des Europäischen Parlamentes vom 5. Februar 2002, Abl Nr C 284 E/115, 21. 11. 2002; sowie die Erwägungsgründe der Richtlinie 2005/1/EG
- Report of the FSC on Long-Term Supervisory Issues vom 10. März 2008, FSC 4162/08; Fundstelle: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st04/st04162.en08.pdf>
- Richtlinie 2005/1/EG vom 9. März 2005 zur Einführung einer neuen Organisationsstruktur für Finanzdienstleistungsausschüsse, Abl Nr L 79, S 9 (24.3.2005)
- Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapierbehörden vom 15. Februar 2001; Fundstelle: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_de.pdf
- Schreiben des ASTV vom 16. März 2004 an die Vorsitzende des ECON-Ausschusses des Europäischen Parlaments, Frau Randzio-Plath, COD 2003/0263
- Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag zur Ausdehnung des Lamfalussyverfahrens auf den Banken- und Versicherungsbereich, COD 2003/0263
- Chalmers/ Hadjiemmanuil/ Monti/ Tomkins, European Union Law (2006)
- Fischer/Köck/Karollus, Europarecht, 4. Auflage (2002)
- Jochnick, CEBS – Work Progress and Future Challenges, ÖBA 2009, 243
- Kotz/ Schusterschitz, Komitologiereform 2006 und Lamfalussy – Darstellung einer Reform mit Blick auf die Europäischen Finanzmärkte, ZFR 2007/1 S 2ff

- Lenz/ Borchart, Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage (2006)
- Rill/ Schäffer, Bundesverfassungsrecht Kommentar (Wien 2007)
- Mayer, Die österreichische Bundes-Verfassung – Kurzkomentar, 3. Auflage (Wien 2002)
- Schusterschitz, Die Komitologiereform 2006, eubl 2006/5, S 176
- Schusterschitz in Hummer/ Oberwexer, Der Vertrag von Lissabon (2009), S 210 ff
- Schweitzer/ Hummer/Oberwexer, Europarecht (2007)
- Seifert, Working Paper Nr. 72 des Europainstituts der Wirtschaftsuniversität Wien (Juli 2006), Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungsstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell einer Europäischen Verfassung
- Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechtes, 10. Auflage (Wien 2007)

Die Autorin

Dr. Iris Leixner, LL.M. ist als Legistin in der Abteilung III/5 des Bundesministeriums für Finanzen schwerpunktmäßig mit EU-Finanzmarktrecht und dessen Umsetzung in österreichisches Recht befasst. Von 2004 bis 2007 vertrat sie als Finanzattaché an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union in Brüssel das BMF in zahlreichen Richtlinienverhandlungen im Finanzmarktbereich, wobei auch Komitologie und Lamfalussyverfahren wiederholt thematisiert wurden. Frau Dr. Iris Leixner hat in Wien (Dr. jur. 1999) und London (LL.M. 2002) studiert und war vor ihrem Eintritt ins Finanzministerium als Rechtsanwaltsanwärtlerin und Rechtsanwältin (1997 – 2003) mit Spezialgebieten M&A, Gesellschaftsrecht & öffentliches Wirtschaftsrecht in namhaften Wirtschaftsanwaltskanzleien tätig.

In der Reihe Working Papers erschienen:

- Caroline Haberfellner, Peter Part* (2009). Die Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen als Teil der Recovery-Strategie nach der Krise
Working Paper 3/2009
- Peter Brandner, Harald Grech* (2009). Unifying EU Representation at the IMF – A Voting Power Analysis
Working Paper 2/2009
- Caroline Haberfellner, Peter Part* (ed.) (2009) Austrian pension projections for 2007-2060
Working Paper 1/2009
- Veronika Meszarits, Johann Seiwald* (2008). Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system.
Working Paper 3/2008.
- Silvia Janik, Bernhard Schatz* (2008). Implementierung von Wirkungsmessung und Evaluierung ein praktischer Zugang für die Verwaltung.
Working Paper 2/2008.
- Manfred Claus Lödl* (2008). Stufungen im neuen Haushalts(verfassungs)recht.
Working Paper 1/2008.
- Peter Brandner, Harald Grech, Kamran Kazemzadeh* (2007). Yield Differences in Euro Area Government Bond Markets – A View from the Market.
Working Paper 7/2007.
- Verena Farré Capdevila, Ulrike Mandl* (2007). Europäische Wirtschaftspolitik: Die Integrierten Leitlinien 2008-2011. Working Paper 6/2007.
- Wolfgang Nitsche* (2007). Die Europäische Investitionsbank in der EU und in Drittstaaten: Wirtschaftspolitische Einschätzung und Strategieoptionen.
Working Paper 5/2007.
- Philip Schweizer* (2007). Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in der EU.
Working Paper 4/2007.
- Wolfgang P.E. Müller* (2007). Rolle der Regionalbanken am Beispiel der Afrikanischen Entwicklungsbank.
Working Paper 3/2007.
- Kurt Bayer* (2007). How to Run the Global Economy. A Framework for More Effective, Representative and Equitable Global Economic Governance.
Working Paper 2/2007.
- Thomas Micholitsch* (2007). Facing the Challenge of a Low Carbon Economy in Austria.
Working Paper 1/2007.
- Veronika Meszarits, Florian Wukovitsch* (2006). A new budget for the EU. The negotiations on the financial framework 2007-2013 from a member state and presidency perspective.
Working Paper 9/2006.
- Franz Rabitsch* (2006). Die IWF Quotendiskussion – Ein Überblick. Working Paper 8/2006.
- Manuel Schuster* (2006). Lateinamerika: ein Exportmarkt für die EU? Ein Vergleich mit den USA.
Working Paper 7/2006.
- Wolfgang Nitsche* (2006). Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten: Rahmenbedingungen, Abläufe und Reformvorschläge. Working Paper 6/2006.
- Peter Part* (2006). AUSTRIA: Pension Projects 2004 – 2050, Austrian Contribution to the EU Ageing Report by the Economic Policy Committee and the European Commission. Working Paper 5/2006.
- Harald Stieber* (2006). Exogenous determinants of Austrian economic growth. Working Paper 4/2006.
- Kurt Bayer* (2006). Europe and Asia in the Macroeconomics of Globalisation. Working Paper 3/2006.
- Arnd Einhaus, Edith Kitzmantel, Anton Rainer* (2006). Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?
Working Paper 2/2006.
- Kurt Bayer* (2006). Growth and Employment through Innovation. Working Paper 1/2006.
- Ulrike Mandl* (2005). Stand und Entwicklung ausgewählter Bereiche der wissensbasierten Wirtschaft in Österreich. Working Paper 5/2005.
- Nikolaus Fink, Alfred Katterl, Manuel Schuster* (2005). Wirtschaftspolitik und Dynamik der Wirtschaftssektoren in Österreich 1995 – 2003.
Working Paper 4/2005.
- Ulrike Mandl, Karin Schönpflug* (2005). Steigerung des Wirtschaftswachstums durch F&E und Humankapital. Working Paper 3/2005.
- Peter Part, Karin Schönpflug* (2005). Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktreformen.
Working Paper 2/2005.
- Brandner Peter, Frisch Helmut, Grossmann Bernhard, Hauth Eva* (2005). Eine Schuldenbremse für Österreich. Working Paper 1/2005.
- Ertl Birgit* (2004). Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Working Paper 4/2004.
- Vitzthum Elisabeth* (2004). Reformvorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Welthandelsorganisation und Internationalen Finanzinstitutionen. Working Paper 3/2004.
- Burgstaller Markus, Stieber Harald* (2004). Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?
Working Paper 2/2004.
- Vondra Klaus, Weiser Harald* (2004). Basel II: Was wirklich hinter der Asset Return Correlation und ihren Auswirkungen auf die Prozyklizität steckt.
Working Paper 1/2004.
- Katterl Alfred, Part Peter, Stieber Harald* (2003). Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele. Working Paper 5/2003.
- Mandl Ulrike* (2003). European policy making. Die offene Methode der Koordinierung als Alternative

- zur Gemeinschaftsmethode? Working Paper 4/2003.
- Corrales-Diez Natalia* (2003). Die EU Außenvertretung im Internationalen Währungsfonds (Deutsch/Englisch). Working Paper 3/2003.
- Bayer Kurt* (2003). Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert – Die Rolle der Weltbank. Working Paper 2/2003.
- Part Peter* (2003). Real exchange rate developments in the accession countries. Working Paper 1/2003.
- Part Peter* (2002). Finanzielle Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Working Paper 8/2002.
- Bauer Bernhard* (2002). Kleine und mittlere Unternehmen: Übersicht über Bedeutung, bereits getroffene und mögliche weitere Maßnahmen auf EU-Ebene und in Österreich (Materialiensammlung). Working Paper 7/2002.
- Tzanoukakis Kira* (2002). Die Verfahren zur Sicherung der Konvergenz in der Europäischen Union. Working Paper 6/2002.
- Rabitsch Franz* (2002). Die österreichischen Wachstumsprognosen 1978 bis 1999. Working Paper 5/2002.
- Karlinger Liliane* (2002). An Equilibrium Analysis of International Fiscal Transfers as Insurance against Asymmetric Shocks. Working Paper 4/2002.
- Morawek Roman* (2002). Reale Konvergenz im Euroraum mit besonderer Berücksichtigung der EU-Osterweiterung. Working Paper 3/2002.
- Hauner David* (2002). The Euro, the Dollar, and the International Monetary System. Working Paper 2/2002.
- Traxler Christian* (2002). Verteilungspolitische Aspekte von Kapitalsteuerwettbewerb. Working Paper 1/2002.
- Kutos Paul* (2001). Euro exchange rate policy: Institutions and procedures. Working Paper 8/2001.
- Part Peter, Stefanits Hans* (2001). Austria: Public Pension Projections 2000 - 2050. Working Paper 7/2001.
- Katterl Alfred* (2001). Renditen der Universitätsausbildung. Working Paper 6/2001.
- Burger Christina* (2001). Strukturindikatoren. Working Paper 5/2001.
- Moser Erhard* (2001). Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell. Stand der Umsetzung ein Jahr nach Lissabon. Working Paper 4/2001.
- Nitsche Wolfgang* (2001). EU-Erweiterung: Budgetäre Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungsszenarien. Working Paper 3/2001.
- Nitsche Wolfgang* (2001). Österreich im neuen Europa. Überblick über die Argumente zur EU-Erweiterung. Working Paper 2/2001.
- Part Sigrid* (2001). Der Vertrag von Nizza: Ein Wegweiser für die Europäische Integration. Working Paper 1/2001.
- Part Peter* (2000). Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen. Working Paper 8/2000.
- Pregesbauer Andreas* (2000). Österreichischer Finanz- und Kapitalmarkt in der WWU. Working Paper 7/2000.
- Wieser Robert* (2000). Österreichische Strukturpolitik in der WWU. Working Paper 6/2000.
- Part Peter* (2000). Österreichische Budgetpolitik in der WWU. Working Paper 5/2000.
- Bayer Kurt, Katterl Alfred, Kutos Paul, Part Peter, Pregesbauer Andreas, Wieser Robert* (2000). Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU. Working Paper 4/2000.
- Rainer Anton* (2000). Indexprobleme der realen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Verzerrungen bei Prognosen und Analysen. Working Paper 3/2000. out of print
- Wieser Robert* (2000). Regulatoren in Netzwerkindustrien. Eine polit-ökonomische Synthese. Working Paper 2/2000. out of print
- Katterl Alfred, Part Peter* (2000). Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU. Working Paper 1/2000. out of print
- Felbermayr Gabriel J.* (1999). The Political Economy of Financial Crises. Working Paper 6/1999.
- Saghy Hannes M., Fürstaller Katharina, Fuchs Franz* (1999). Die neue Bedeutung der Einkommenspolitik als nationales Politikfeld im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Working Paper 5/1999.
- Pregesbauer Andreas* (1999). Transmissionsmechanismen der Geldpolitik. Working Paper 4/1999.
- Nitsche Wolfgang* (1999). Kosovo-Krise und Wiederaufbau. Working Paper 3/1999.
- Herbeck Gabriele* (1999). Kostennutzenanalyse in der EU. Working Paper 2/1999. out of print
- Bayer Kurt* (1999). Der OECD-Wirtschaftsbericht über Österreich 1999. Working Paper 1/1999.
- Part Peter* (1998). Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union. Working Paper 3/1998.
- Schuh Andreas-Ulrich* (1998). Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus österreichischer und europäischer Sicht. Working Paper 2/1998.
- Bayer Kurt, Katterl Alfred, Wieser Thomas* (1998). Economic policy in EMU. National Necessities and Coordination Requirements. Working Paper 1/1998. out of print

Impressum:

Herausgeber, Eigentümer und Verleger:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung V/7
Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation,
Hintere Zollamtsstraße 2b, A-1030 Wien
Grafische Gestaltung und Druck:
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen
Wien, Jänner 2010
www.bmf.gv.at