

# I. Erster Teil: Die unvollendete Bankenunion und das einheitliche Regelwerk

---

## I.1. Einführung und Zielsetzung der Dissertation

Die vorliegende Dissertation setzt sich mit der rechtlichen Ausgestaltung der politischen Zielsetzung der Schaffung eines einheitlichen Regelwerks für Bankdienstleistungen im Rahmen der Europäischen Bankenunion auseinander. Der Rat der Europäischen Union hält diesbezüglich fest, dass das im Anschluss an die Finanzkrise entwickelte „einheitliche Regelwerk die Grundlage der Bankenunion und der Regulierung des Finanzsektors im Allgemeinen“<sup>1</sup> darstellt. Diese Schlussfolgerungen folgen Empfehlungen des Europäischen Rates, wonach „ein gemeinsames europäisches Regelwerk erstellt wird, das für alle im Binnenmarkt tätigen Finanzinstitute gilt“.<sup>2</sup> Der Europäische Rat hat aber zugleich festgehalten, dass bei der Schaffung eines „umfassenden grenzüberschreitenden Rahmens“ die „Zuständigkeiten der nationalen Behörden für die Wahrung der Finanzmarktstabilität und das Krisenmanagement in Bezug auf potenzielle fiskalpolitische Konsequenzen“<sup>3</sup> uneingeschränkt einzuhalten seien.

Bereits diese politische Zielsetzung macht deutlich, dass die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks innerhalb eines supranationalen Gefüges wie der Europäischen Union nicht ohne Weiteres zentral verfügt werden kann. Vielmehr muss diese Zielsetzung ebenenübergreifend verwirklicht werden und somit unterschiedlichen politischen Vorstellungen in den MS und verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen gerecht werden.

---

1 Vgl <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/banking-union/#rulebook> (Stand 25.07.2023).

2 *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 18./19. Juni 2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011225%202009%20REV%202/DE/pdf>, Stand 25.07.2023 Rz 20.

3 *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen vom 18./19. Juni 2009 Rz 20.

Mit dem Hervorheben der Achtung der Zuständigkeiten und haushalts- bzw finanzpolitischen Verantwortlichkeiten bringt der Europäische Rat zum Ausdruck, dass die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks das zugrunde liegende Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitssystem der EU nicht ändern, sondern sich vielmehr in dieses einfügen soll. Mit anderen Worten sollte die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks bzw der Bankenunion nicht die primärrechtliche Verfasstheit der Union abändern, sondern sich vielmehr in die bestehenden primär- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einfügen und diese beachten. Durch die zitierten politischen Leitlinien zeigt sich nicht nur die Überzeugung der politischen Entscheidungsträger, dass zur Bewältigung von Finanzkrisen ein einheitliches Regelwerk mit einheitlichem, unionsweitem Vollzug notwendig ist, sondern auch, dass die Schaffung eines solchen Regelwerks mit entsprechenden Vollzugsstrukturen innerhalb des bestehenden europäischen Vertragswerkes möglich ist.

Die vorliegende Dissertation will vor diesem Hintergrund nicht die ordnungspolitische Fragestellung klären, ob ein vollständig einheitliches Regelwerk und dessen uniformer Vollzug sozioökonomische Vorteile für den europäischen Binnenmarkt mit sich bringt. Vielmehr soll untersucht werden, ob und wo der Schaffung eines einheitlichen Regelwerks für Kreditinstitute in der EU primärrechtliche bzw kompetenzrechtliche Grenzen gezogen sind und mit welchen Strategien und Handlungsformen die europäischen Institutionen und Agenturen auf solche Grenzen reagieren. Unter dem einheitlichen Regelwerk werden in diesem Zusammenhang die materiell-rechtlichen Vorschriften zur Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung verstanden.

Die Analyse folgt einem rechtsdogmatischen Ansatz, dessen Analyseraster und Ausgangspunkt das europäische Primär- sowie das nationale Verfassungsrecht darstellt. Sie soll auf einer regulatorischen, das heißt regelsetzenden, sowie einer diese Regeln durchführenden, vollziehenden Ebene durchgeführt werden, denn Divergenzen können nicht nur aus einer mangelnden Harmonisierung des materiellen Regelungskomplexes resultieren, sondern auch aus einer unterschiedlichen Anwendung der Regeln durch unterschiedliche Vollzugsbehörden. Insbesondere für den letztgenannten Sachverhalt soll gezeigt werden, dass in der Schaffung neuer europäischer Institutionen bzw Agenturen und der Integration nationaler Behörden in europäische Verbände selbst eine Harmonisierungs- und Vereinheitlichungsstrategie erblickt werden kann.

Betrachtet man zunächst die regulatorische Ebene, stellt sich die Frage, welche primär- oder ggf verfassungsrechtlichen Grenzen einer einheitlichen unionsweiten Regel- und Rechtsetzung im Bereich der Bankenregulierung gesetzt sind. Solche Grenzen können sich einerseits in einem vollständigen Ausbleiben der Rechtsetzungsbefugnis der Unionsorgane manifestieren. Andererseits können konkurrierende oder alternative Regel- und Rechtsetzungskompetenzen der Unionsorgane und der MS einer vollständigen Vereinheitlichung im Weg stehen. Hinzu treten politische Integrationsvorbe-

halte der MS, welche eine Vereinheitlichung mangels Zustimmung im Gesetzgebungsprozess verhindern können.

Auf der administrativen Ebene stellt sich die Frage, wie ein einheitlicher Vollzug des Regelwerks durch unterschiedliche europäische und nationale Vollzugskörper sichergestellt werden kann. Selbst vollständig vereinheitlichte Rechtsgrundlagen sind nicht davor geschützt, aufgrund von Auslegungsdifferenzen unterschiedlich angewandt zu werden. Darüber hinaus ist eine Harmonisierung des einheitlichen Regelwerks bislang in erster Linie im materiellen Recht erfolgt. Vollzugsdivergenzen können aber auch aus unterschiedlichen formalrechtlichen oder organisationsrechtlichen Vorschriften innerhalb der MS resultieren. Darin liegt eine weitere Gefahr für die angestrebte Einheitlichkeit des Regelwerks.

Vor diesem Hintergrund sollen im ersten Teil dieser Dissertation die ökonomischen Zielsetzungen moderner Bankenregulierung beschrieben werden. Anschließend wird kurz auf die historische Entwicklung des Rechtsgebietes in Europa eingegangen. Dies ermöglicht eine präzise Erfassung der für die vorliegende Untersuchung zentralen Begrifflichkeiten der Bankenregulierung, der Bankenaufsicht, der Bankenabwicklung und der Einlagensicherung und legt die Zielsetzung der genannten Regelungsgebiete, welche in der Finanzmarktstabilität und dem Einlegerschutz zu verorten ist, offen. Darauf aufbauend wird das einheitliche Regelwerk als Regelungsverbund von europäischen und nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie von diversen rechtlich unverbindlichen Instrumenten dargestellt. Dabei kann in materiell-rechtlicher Hinsicht eine relativ weitreichende Harmonisierung konstatiert werden, die aber in angrenzenden Rechtsbereichen wie dem Beihilferecht und angesichts fortbestehender nationaler Umsetzungsspielräume teilweise durchbrochen ist. Zudem ist in Anbetracht von rechtlichen und politischen Integrationsschranken das Rechtsquellen-system des einheitlichen Regelwerks als zersplittert zu charakterisieren, so dass von Einheitlichkeit nur in materieller Hinsicht gesprochen werden kann.

In zweiten Teil werden die primärrechtlichen und kompetenzrechtlichen Grundlagen für die Schaffung eines einheitlichen Vollzugssystems im Bereich der Bankenaufsicht und -abwicklung herausgearbeitet und der institutionelle Status quo der europäischen Bankenunion beschrieben. Darin tritt die EBA als Regulierungsbehörde auf, aber auch SSM und SRM fungieren als zentrale Steuerungsmechanismen der nationalen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden. Daraus soll deutlich werden, dass die geschaffenen Aufsichts- und Abwicklungsmechanismen institutionelle Arrangements sind, deren wesentliche Zielsetzung neben der Sicherstellung von Finanzmarktstabilität auch die Gewährleistung von einheitlichen Regulierungs- und Vollzugsstandards umfasst. Damit geht einher, dass die nationalen Behörden zunehmend aus ihren nationalen Weisungs- und Verantwortlichkeitskontexten herausgehoben und in einen europäischen Verantwortlichkeitszusammenhang eingeführt werden. Die angestrebte Vereinheitlichung wird so verstärkt, weil eine weitgehend europäisier-

te Steuerungshoheit und Verbundverwaltung erreicht wird. Dies wird am Beispiel der FMA und ihrer Rolle in der Verbundverwaltung dargestellt.

Im dritten Teil der Dissertation werden die Instrumente untersucht, mit denen ein möglichst einheitlicher Regulierungs- und Vollzugsrahmen durch EBA, EZB und SRB sichergestellt werden soll. Dies ist trotz des durch das einheitliche Regelwerk erreichten fortgeschrittenen Grades an Harmonisierung erforderlich, da nationale und behördliche Umsetzungsspielräume und Auslegungsdifferenzen weiterbestehen und aus primärrechtlichen wie politischen Gründen auch nicht vollständig eliminiert werden können. Insofern erscheint nachvollziehbar, dass das einheitliche Regelwerk um zahlreiche rechtlich unverbindliche Steuerungsinstrumente ergänzt wird, um einheitliche Regeln auch einheitlich auszulegen bzw eine Harmonisierung auch in Bereichen zu ermöglichen, in denen einer gesetzlichen Harmonisierung Schranken gesetzt sind. Zu diesen Instrumenten zählen behördenverbundinterne Akte ebenso wie zahlreiche rechtlich unverbindliche Verhaltenssteuerungsformen. Im Zusammenhang damit muss konstatiert werden, dass die materielle Angleichung des Rechts zu erheblichen Schwierigkeiten für den Rechtsanwender führt. Er kann nicht davon ausgehen, das einheitliche Regelwerk irgendwo umfassend kodifiziert aufzufinden. Er muss vielmehr zahlreiche europäische und nationale Rechtsakte konsultieren und zusätzlich prüfen, ob Instrumente der EBA, der EZB, des SRB oder der FMA vorliegen, die diese Rechtsakte komplementieren. Für sämtliche dieser Instrumente muss er zusätzlich wissen, ob und inwiefern sie rechtlich verbindlich sind bzw ob und in welchem Ausmaß sie von den jeweiligen Vollzugsbehörden im konkreten Fall angewandt werden. Der dritte Teil der Dissertation setzt sich vor diesem Hintergrund das Ziel, diese Akte zu systematisieren und auf deren Verbindlichkeit bzw deren Rechtswirkungen hin zu analysieren.

Abschließend sollen die Erkenntnisse in einem vierten Teil gesamthaft bewertet werden. Dabei wird gezeigt, dass der gegenwärtige Stand der Vereinheitlichung des Regelwerks relativ fortgeschritten ist, aber die Rechtsvereinheitlichung nicht nur durch nationale Stellen gefährdet ist, sondern auch eine mangelnde horizontale Koordination der europäischen Ebene zum Problem für die Einheitlichkeit des Regelwerks werden kann. Zudem soll der Preis der Einheitlichkeit im Bereich des einheitlichen Regelwerks und der Bankenunion aufgezeigt werden, der sich durch eine zunehmende Vermischung von Regelsetzungs- und Vollzugsbefugnissen sowie in primärrechtlichen und legitimatorischen Problemen manifestiert.

## **1.2. Theoretische Grundlagen**

### **1.2.1. Regulierung und Aufsicht im modernen Staatswesen**

Eingangs erscheint es zweckmäßig, einige theoretische und begriffliche Erwägungen darzulegen. Dies betrifft zunächst die für die vorliegende Arbeit

zentralen Begriffe der Regulierung bzw der Beaufsichtigung von Banken (und Einlagensicherungssystemen) sowie den Begriff der Abwicklung von Banken. Begriffsbestimmungen dieser Tätigkeiten können insbesondere aus den ihnen zugrunde liegenden ökonomischen Erwägungen und Zielsetzungen abgeleitet werden. Daher soll in einem ersten Schritt klargestellt werden, was unter den Begriffen Bankenregulierung, Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung aus ökonomischer Perspektive zu verstehen ist.

Als Ausgangspunkt kann die allgemeine Einsicht dienen, dass Regulierung und Kontrolle Phänomene eines modernen Staatswesens darstellen, das sich mit komplexen ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert sieht und in einer auf Expertise beruhenden unabhängigen und vom politischen Bereich weitgehend entkoppelten bzw ausgelagerten Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit eine Antwort auf diese Herausforderungen zu geben versucht.<sup>4</sup> Die den Finanz- und Bankenmärkten inhärente Instabilität kann als eine solche komplexe ökonomische Herausforderung aufgefasst werden, der mittels regulatorischen Eingriffs und anschließender Kontrolle begegnet wird.

Regulierung kann dabei zunächst als breites Konzept, das auf das Setzen von Verhaltensstandards im weitesten Sinn abzielt, verstanden werden.<sup>5</sup> *Ladler* charakterisiert den Regulierungsbegriff als „das Festlegen von Re-

4 Vgl zum „regulatory state“: *Majone*, From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in *Journal of Public Policy* (1997) 139; bzw *Yeung*, The Regulatory State, in *Baldwin/Cave/Lodge* (Hrsg), *The Oxford Handbook of Regulation* (2012) 64.

5 Vgl *Baldwin/Cave/Lodge*, Regulation – The field and the developing agenda, in *Baldwin/Cave/Lodge* (Hrsg), *The Oxford Handbook of Regulation* (2012) 12. Der Begriff ist also nicht auf ein bestimmtes Wirtschaftsgebiet beschränkt. Im österreichischen rechtswissenschaftlichen Schrifttum hat sich ein engeres Verständnis durchgesetzt, das den Begriff Regulierung bzw Regulierungsrecht in erster Linie im Bereich des Wettbewerbsrechts bzw der Liberalisierung von Energie-, Telekommunikations- und Infrastrukturmärkten verortet, vgl *Müller*, Ziele, Kompetenzen, Instrumente und Organisation des europäischen Lenkungs- und Regulierungssystems, in *Müller/Raschauer* (Hrsg), *Europäisches Wirtschaftslenkungs- und Regulierungsrecht* (2015) 1 (6 ff). *Müller* konzediert allerdings selbst, dass „die Abgrenzung nicht trennscharf ist“, und hält zur Bankenregulierung fest: „Es handelt sich dabei aber um kein Regulierungsrecht im eben dargestellten Sinne, schon weil dieser Begriff auf bestimmte Wirtschaftsbereiche der Netzwirtschaften abstellt, sondern um Regulierung iW.S. Auch das Aufsichtsrecht stellt auf bestimmte Märkte ab, nämlich va auf den Finanz- bzw Banken- und Versicherungsmarkt. Es geht sodann im Gegensatz zum Regulierungsrecht von funktionierenden Märkten aus, die nicht staatlich ‚vorgeformt‘ werden müssen. Das Aufsichtsrecht umfasst überdies va beratende, bewachende und nur im Ausnahmefall berichtigende Tätigkeiten, ist daher im Regelfall weniger eingriffsintensiv. Gleichwohl umfasst es damit auch Eingriffe in den Marktprozess und die Marktstruktur und damit typisch lenkungs- bzw regulierungsrechtliche Maßnahmen.“

geln [. . .], die das Entscheidungsverhalten von Wirtschaftssubjekten und deren Handlungs- und Vertragsfreiheit beeinflussen. Dies kann durch rechtlich bindende, aber auch rechtlich unverbindliche Normen oder mittels Anreizsystemen bewirkt werden.“<sup>6</sup> *Ohler* zufolge umfasst Regulierung „die hoheitliche Setzung von allgemeinen Regeln, [. . .] ohne dass die Rechtsetzung auf die Zuständigkeit und das Verfahren des Parlaments begrenzt ist“.<sup>7</sup> Vielmehr sei es geradezu typisch, dass spezialisierte Behörden oder Agenturen „über ein sehr weites Ermessen bei der Konkretisierung des parlamentarisch verantworteten Rechts“ verfügen und so „in eigener Verantwortung ‚Handbooks‘ bzw ‚Rulebooks‘ mit umfassenden, detaillierten Anforderungen an die unternehmerische Tätigkeit“<sup>8</sup> erlassen. Regulierungsvorschriften umfassen daher neben Parlamentsgesetzen nach diesem Begriffsverständnis auch Verwaltungsvorschriften und rechtlich unverbindliche Standards, wobei dem Parlamentsgesetz eine „Grobsteuerung“ attestiert wird, wohingegen die Aufsichtsbehörden allenfalls feinsteuern eingreifen können, indem die Aufsichtsbehörden die gesetzgeberischen Wertungen konkretisieren, sich dabei aber aufgrund des Vorrangs des Gesetzes im Rahmen dieser aufhalten müssen.<sup>9</sup> Ein noch weiteres Verständnis des Regulierungsbegriffes bezieht zusätzlich „soft law öffentlicher und privater Einrichtungen und Institutionen“<sup>10</sup> mit ein, sodass auch nicht staatliche, ausgegliederte oder private Standardsetzer bzw Formen sektoraler Selbstregulierung<sup>11</sup> vom Regulierungsbegriff umfasst werden. Auf diesem Forschungsstand aufbauend erscheint es angemessen, ein weites Verständnis von Regulierung auch dieser Untersuchung zugrunde zu legen und Regulierung als absichtsvolle und zielgerichtete Verhaltenssteuerung durch Standardsetzung zu definieren, wobei unterschiedliche (staatliche wie nichtstaatliche) Standardsetzer auftreten können und die Standards sowohl rechtlich verbindliche als auch rechtlich unverbindliche Instrumente umfassen.<sup>12</sup> In jedem Fall muss es sich bei derart aufgestellten Standards aber um neue, generell-abstrakte Verhal-

---

6 *Ladler*, Finanzmarkt und institutionelle Finanzaufsicht in der EU (2014) 123 und Fn 705.

7 *Ohler*, Finanzmarktregulierung und -aufsicht, in *Ruffert* (Hrsg), Europäisches sektorales Wirtschaftsrecht<sup>2</sup> (2020) 615 Rz 3.

8 *Ohler* in *Ruffert* 615 Rz 3.

9 Vgl *Köhler*, Rulemaking in der Bankenunion (2020) 15 f.

10 *Ladler*, Finanzmarkt 124.

11 Vgl ua *Coglianesse/Mendelson*, Meta-Regulation and Self-Regulation, in *Baldwin/Cave/Lodge* (Hrsg), The Oxford Handbook of Regulation (2012) 146.

12 Insbesondere kann der Definition von Regulierung als „the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information gathering and behaviour modification“, gefolgt werden, vgl *Black*, Critical Reflections on Regulation, in CARR Discussion Papers (2002) 19.

tensgebote bzw -verbote handeln. Als neu können diese Ge- und Verbote dann begriffen werden, wenn sich ihr Wesenskern nicht aus bereits bestehenden Anforderungen implizit oder interpretativ ableiten lässt.

Der Begriff der Regulierung ist von jenem der Aufsicht zu unterscheiden. Regulierung ist die Voraussetzung für eine Beaufsichtigung im Sinne einer Regelkontrolle und ist dieser logisch vorgelagert.<sup>13</sup> Die der Regulierung nachgelagerte Kontrolle ist notwendig, um die angestrebten regulatorischen Zwecke zu erreichen. Auch im Bereich der Regelkontrolle haben sich unterschiedliche Strategien zur Regeldurchsetzung entwickelt, welche von einer strikten Pönalisierung von Regelverstößen bis zu kooperativen Anreizstrategien oder bloß unternehmensinternen Kontrollmechanismen reichen.<sup>14</sup> Aufsicht ist vor diesem Hintergrund zunächst als (notwendige)<sup>15</sup> Regeldurchsetzungsstrategie zu betrachten, die als „hoheitliche Verwaltungstätigkeit des Staates“ definiert werden kann, „durch die eine im öffentlichen Interesse liegende Kontrolle ausgeübt wird“.<sup>16</sup> Um effektiv zu sein, hat die Aufsicht gegebenenfalls auch „korrigierend einzugreifen“.<sup>17</sup> Insofern kann der Aufsichtsbegriff als Pendant zur Regulierung ebenfalls weit als intensiviertere Form staatlich organisierter Regelkontrolle und ggf -durchsetzung betrachtet werden, wobei Durchsetzungsmittel und -strategien variieren können. Bereits hier gilt es festzuhalten, dass auch generell-abstrakte Maßnahmen dem hiesigen Verständnis zufolge dem Aufsichtsbereich zugerechnet werden können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Maßnahmen zur Durchsetzung und Durchführung bereits bestehender Regulierungsvorschriften gesetzt werden und diese konkretisieren oder präzisieren. Sowohl die Anwendung einer Rechtsnorm im Einzelfall

13 Vgl *Ladler*, Finanzmarkt 124: „Aufsicht [stellt] die Einhaltung der vorgegebenen Regeln sicher.“ Zur Unterscheidung zwischen Regulierung und Aufsicht vgl auch *B. Raschauer*, Finanzmarktaufsichtsrecht (2015) 1 f: „Zur Sicherung zeitgemäßer wirtschaftlicher Verhältnisse, insbesondere der Funktions- und Leistungsfähigkeit sowie der Stabilität und der Vorhersehbarkeit, wird es als erforderlich erachtet, derartige Transaktionen und die beteiligten Akteure einer besonderen ‚Regulierung‘ durch öffentlich rechtliche Verhaltensvorschriften und durch staatliche Beaufsichtigung zu unterwerfen.“ Vgl auch *Ohler in Ruffert* 615 Rz 3: Regulierung sei demnach „gleichwohl das Gegenstück zum und die Voraussetzung für den anschließenden Verwaltungsvollzug im Einzelfall durch die Aufsichtsbehörde [. . .]“. Im anschließenden Verwaltungsvollzug im Einzelfall ist also die konkrete Tätigkeit der Aufsichtsbehörde verortet. Dies ist auch für die Bankenabwicklung anknüpfungsfähig, die nicht als Aufsicht im herkömmlichen Sinne bezeichnet werden kann, sehr wohl aber den Verwaltungsvollzug des Abwicklungsrechts im Einzelfall betrifft und insofern in der Dichotomie von Regelsetzung und Regelkontrolle dieselbe kontrollierende Stellung wie das Bankaufsichtsrecht einnimmt.

14 Dazu grundlegend *Cunningham*, Enforcement and Compliance Strategies, in *Baldwin/Cave/Lodge* (Hrsg), *The Oxford Handbook of Regulation* (2012) 120.

15 So auch *Cunningham* in *Baldwin/Cave/Lodge* 120 (125).

16 *Ladler*, Finanzmarkt 125.

17 *Ladler*, Finanzmarkt 125. Dies muss aber wiederum nicht zwingend durch Strafen oder rechtliche Maßnahmen erfolgen, vgl *Cunningham* in *Baldwin/Cave/Lodge* 121 f.



wie auch deren generell-abstrakte Präzisierung entpuppen sich so als feinsteuernde Konkretisierungstätigkeit, die dem Aufsichtsbereich zugerechnet werden kann. Im Unterschied zu regulatorischen Maßnahmen werden hier keine völlig neuen Verhaltensgebote oder -verbote geschaffen, sondern es erfolgt die erste und eigentliche Steuerungsleistung im (gesetzlichen) Regulierungsrahmen, welcher anschließend näher spezifiziert wird.

Diese Unterscheidung ist im Unionsrecht insbesondere im Bereich der Durchführungsakte, aber auch im Rahmen des Rechtsschutzes nicht nur theoretisch relevant, sondern auch praktisch anknüpfungsfähig. Auf sie wird daher in weiterer Folge noch zurückgekommen.

### **1.2.2. Ökonomische Grundlagen der Finanzmarktregulierung und -aufsicht**

Ausgehend von den relativ weiten begrifflichen Konzepten kann weiter geklärt werden, welche konkreten Regelungsinhalte mit den Begriffen der Bankenregulierung, -aufsicht und -abwicklung angesprochen sind. In Ermangelung einer klaren rechtlichen Definition muss dazu nach deren ökonomischen Grundlagen gefragt werden. Daraus können Zielsetzungen des regulatorischen und kontrollierenden Tätigwerdens abgeleitet werden, die wiederum für die rechtliche Einordnung der Regelungsmaterien von Bedeutung sein werden.<sup>18</sup>

Aus ökonomischer Perspektive ist ein Markt eine „formelle oder informelle Einrichtung [. . .], die Käufer und Verkäufer bestimmter Güter zusammenführt, um Handel zu ermöglichen“.<sup>19</sup> Finanzmärkte sind mithin „spezielle Märkte, auf denen Finanzkontrakte gehandelt werden, d.h. Verträge, die Ansprüche auf gegenwärtige oder zukünftige Zahlungen darstellen“.<sup>20</sup> Damit erfüllt der Finanzmarkt grundlegende Koordinations- und Allokations-

---

18 Eine Auseinandersetzung mit diesen Begriffen ist nicht bloß von theoretischem Interesse, sondern auch notwendig, um regulatorische und aufsichtliche Tätigkeiten rechtlich und institutionell einordnen zu können. Insbesondere im Bereich der Kompetenzabgrenzung der europäischen und nationalen Regulierungs- und Aufsichtsinstanzen erlangen derartige Fragen praktische Relevanz. Dies zeigt sich etwa dann, wenn das europäische Primärrecht davon spricht, der EZB Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht zu übertragen, ohne den Begriff näher zu erläutern (Art 127 Abs 6 AEUV), wenn die EK Sekundärrechtsakte als Maßnahmen zur Harmonisierung des Binnenmarktes kategorisiert, weil diese die Finanzmarktstabilität fördern, oder wenn das B-VG Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des „Bankwesens“ dem Bund zuweist (Art 10 Abs 1 Z 5 B-VG).

19 *Hartmann-Wendels/Pfingsten/Weber*, Bankbetriebslehre<sup>6</sup> (2015) 2.

20 *Hartmann-Wendels/Pfingsten/Weber*, Bankbetriebslehre 2.