

Europäisches Geldbußensanktionenrecht – „status quo“

Von Prof. Dr. Laura Neumann, Mannheim*

Das Europäische Geldbußensanktionenrecht ist eine in seinen Grundzügen schon lange existente, derzeit stark im Fluss befindliche und zusehends expandierende Materie. Angesichts seiner einerseits schon tradierten Bedeutung, insbesondere aber angesichts seiner aktuell rasanten Entwicklung und seiner faktisch enormen Relevanz für die von den europäischen Sanktionen betroffenen Unternehmen wird ihm in der Strafrechtswissenschaft jedoch bislang erstaunlich wenig Beachtung geschenkt. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die Grundzüge des europäischen Geldbußensanktionenrechts dargestellt und insbesondere seine neuen Entwicklungen beleuchtet. Spätestens jetzt befindet sich das europäische Geldbußensanktionenrecht nämlich im „status quo“ – es ist höchste Zeit, dies zu realisieren und diesem zunehmend an praktischer Bedeutung gewinnenden Rechtsgebiet die angemessene und notwendige wissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteilwerden zu lassen.

I. Begriff des europäischen Geldbußensanktionenrechts

Enthalten ist das europäische Geldbußensanktionenrecht¹ in unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltenden² Verordnungen,³

* Die Verf. ist Inhaberin des Lehrstuhls für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht an der Universität Mannheim.

¹ Das europäische Geldbußensanktionenrecht ist ein Teilgebiet des europäischen Sanktionenrechts. Außer Geldbußen können Unionsinstitutionen nämlich auch sonstige finanzielle Sanktionen (z.B. das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen durch den Rat der Europäischen Union gem. Art. 3, 14 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2020/1998 des Rates v. 7.12. 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße, ABl. EU 2020 Nr. L 410 I v. 7.12.2020, S. 1–12) und sonstige Rechtsverluste (z.B. Entzug der Zulassung eines Kreditinstituts durch die EZB gem. Art. 83 VO (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank v. 16.4.2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus – SSM-Rahmenverordnung, ABl. EU 2014 Nr. L 141 v. 14.5.2014, S. 1–50) anordnen, die teilweise ebenfalls dem Strafrecht im weiten Sinn zuzuordnen sind (siehe *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 11. Aufl. 2025, § 8 Rn. 3 ff.). Auch insoweit lässt sich also von europäischem Sanktionenrecht sprechen. Zudem können unter den Begriff des europäischen Sanktionenrechts in einem noch weiteren Sinn auch alle europäisch beeinflussten mitgliedstaatlichen Sanktionsnormen gefasst werden, welche nach den sog. „Engel-Kriterien“ (siehe dazu sogleich) als im weiten Sinn strafrechtlich einzustufen sind.

² Siehe Art. 288 UAbs. 2 AEUV.

³ VO (EG) Nr. 1/2003 des Rates v. 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. EU 2003 Nr. L 1 v. 4.1.2003, S. 1–25 (EU-Kartellrecht); VO (EG) Nr. 139/2004 des Rates

die bestimmten EU-Institutionen⁴ die Kompetenz zugestehen, bei Verstößen gegen ebenfalls in europäischen Verordnungen⁵ bzw. im Primärrecht⁶ der Union enthaltene Anforderungen Geldbußen zu verhängen⁷. Adressaten dieser Geldbußen sind

v. 20.1.2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. EU 2004 Nr. L 24 v. 29.1.2004, S. 1–22 (EU-Fusionskontrollrecht); VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. EU 2013 Nr. L 287 v. 29.10.2013, S. 63–89 (EZB- bzw. Bankenaufsichtssanktionenrecht); VO (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.9.2009 über Ratingagenturen, ABl. EU 2009 Nr. L 302 v. 17.11.2009, S. 1–31 (lediglich exemplarisch für das mittlerweile umfangreiche Sanktionenrecht der ESMA); VO (EU) Nr. 2024/1620 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2024 zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010, ABl. EU 2024 Nr. L 2024/1620 v. 19.6.2024 (AMLA-Sanktionenrecht, effektiv anwendbar ab 1.1.2028).

⁴ Namentlich einerseits EU-Organen, nämlich der Europäischen Kommission für das EU-Wettbewerbsrecht und das EU-Fusionskontrollrecht sowie der EZB für das EU-Banken- und Bankenaufsichtssanktionenrecht, und andererseits europäischen Agenturen, nämlich der ESMA für das EU-Kapitalmarktaufsichtssanktionenrecht und künftig auch der AMLA für das europäische Geldwäscheaufsichtssanktionenrecht, siehe im Einzelnen im Folgenden II., III., IV. 1., V.

⁵ Siehe exemplarisch für das Aufsichtssanktionenrecht der ESMA die Anforderungen an direkt von der ESMA beaufsichtigte Ratingagenturen in Anhang III VO (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.9.2009 über Ratingagenturen, ABl. EU 2009 Nr. L 302 v. 17.11.2009, S. 1–31 (sog. Ratingagentur-Verordnung); sanktionsbewehrte fusionskontrollrechtliche Anforderungen: Art. 4, 7, 22 Abs. 3 VO (EG) Nr. 139/2004; Bankenaufsichtsrecht: Anforderungen „aus direkt anwendbaren Rechtsakten der Union“; künftiges Geldwäscheaufsichtsrecht der AMLA: Anforderungen der VO (EU) Nr. 2023/1113 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2023 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und Transfers bestimmter Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849, ABl. EU 2023 Nr. L 150 v. 9.6.2023, S. 1–39, und der VO (EU) Nr. 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, ABl. EU 2024 Nr. L 2024/1624 v. 19.6.2024, S. 1–111.

⁶ Art. 101, 102 AEUV (EU-Kartellrecht).

⁷ EU-kartellrechtliche Bußgeldkompetenz der Kommission: Art. 23 Abs. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1/2003; fusionskontrollrechtliche Bußgeldkompetenz der Kommission: Art. 14 Abs. 2 lit. a, lit. b VO (EG) Nr. 139/2004; bankenaufsichtsrechtliche

grundsätzlich Verbände. Nur teilweise können Geldbußen jedenfalls prinzipiell auch gegenüber natürlichen Personen verhängt werden.⁸ Hinsichtlich ihrer Rechtsnatur stellen diese Geldbußen zwar kein – bis heute insgesamt noch nicht existentes⁹ – europäisches Kriminalstrafrecht dar, zu dem auf der Grundlage eines wertenden Rechtsvergleichs solche Sanktionsnormen zu zählen wären, die eine sozialethische Missbilligung des in Rede stehenden Verhaltens zum Ausdruck bringen¹⁰. Jedenfalls für die Frage der Geltung strafrechtlicher Garantien¹¹ ist jedoch die Zuordnung einer Maßnahme zum Strafrecht im nur weiten Sinn ausreichend. Für diese haben nach den vom EGMR im Fall „Engel“ entwickelten¹² und sowohl vom EGMR¹³ als auch vom EuGH¹⁴ in ständiger Rechtspre-

Bußgeldkompetenz der EZB: Art. 18 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1024/2013; exemplarisch für die EU-kapitalmarktrechtlichen Bußgeldkompetenzen der ESMA: Art. 36a VO (EG) Nr. 1060/2009; ab dem 1.1.2028 effektiv ausübbar geldwächterliche Bußgeldkompetenz der AMLA: Art. 22 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

⁸ Dies ergibt sich im Hinblick auf die Geldbußenkompetenzen der ESMA ggf. aus den Vorschriften zur Bemessung der Geldbußen, die teilweise zwischen natürlichen und juristischen Personen differenzieren, siehe exemplarisch etwa Art. 38g Abs. 2 lit. e VO (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU 2014 Nr. L 173 v. 12.6.2014, S. 84–148; für das Fusionskontrollrecht siehe Art. 14 Abs. 2 i.v.m. Art. 3 Abs. 1 lit. b VO (EG) Nr. 139/2004, siehe zur Erfassung natürlicher Personen insoweit *Körber*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Aufl. 2025, Bd. 3, Art. 3 FKVO Rn. 8 f.

⁹ *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 10 ff.; *Neumann*, Das US-amerikanische Strafrechtssystem als Modell für die vertikale Kompetenzverteilung im Strafrechtssystem der EU?, 2014, S. 171 f. m.w.N. auch zur Gegenansicht, welche die ganz punktuelle Existenz originär europäischen Kriminalstrafrechts in namentlich zwei Vorschriften bejaht.

¹⁰ *Linder/Neumann/Pohlmann*, in: *Satzger* (Hrsg.), Harmonisierung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union, 2020, S. 491 (493) bzw. S. 517 (518 f.); vgl. *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 9.

¹¹ Siehe *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 5.

¹² EGMR, Urt. v. 8.6.1976 – 5100/71 u.a. (Engel u.a. / Niederlande), Serie A, Nr. 22, Rn. 82 zunächst speziell zu Sanktionen im Bereich des Wehrdienstes.

¹³ Siehe *Allegrezza/Rodopoulos*, in: *Ligeti/Franssen* (Hrsg.), Challenges in the Field of Economic and Financial Crime in Europe and the US, 2017, S. 233 (250); die Engel-Kriterien aufgreifend exemplarisch EGMR, Urt. v. 21.2.1984 – 8544/79 (Öztürk / Deutschland), Rn. 48 ff.

¹⁴ Siehe die ständige Rechtsprechung des EuGH zur Bestimmung der strafrechtlichen Natur einer Maßnahme im Sinne der Ne-bis-in-idem-Garantie gem. Art. 50 GRCh, mit expliziter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR im Fall Engel EuGH, Urt. v. 5.6.2012 – C-489/10 (Bonda), Rn. 37 ff.; im Folgenden siehe nur z.B. EuGH, Urt. v. 7.5.2013 –

chung angewandten Kriterien die Zuordnung der Maßnahme zum Strafrecht nach nationalem Recht indizie und die Art der Zuwidderhandlung sowie die Schwere der Sanktion entscheidende Bedeutung. Insbesondere kommt es darauf an, wie schwer die Maßnahme den Täter in ihrer Wirkung trifft und ob sie zumindest auch repressive Zwecke verfolgt.¹⁵ Jedenfalls Geldbußen stellen wegen ihres stets repressiven Charakters auf der Grundlage dieser Kriterien also Strafrecht im weiten Sinn dar.¹⁶ Das europäische Geldbußensanktionenrecht lässt sich somit zusammenfassend als in Verordnungen enthaltene, von Unionsinstitutionen ganz primär gegenüber Verbänden unmittelbar zum Einsatz gebrachtes europäisches Strafrecht im weiten Sinn charakterisieren.

II. Klassisches europäisches Geldbußensanktionenrecht

Klassisches, schon tradiertes europäisches Geldbußensanktionenrecht im vorgenannten Sinn stellen die Befugnisse der Europäischen Kommission zur Verhängung von Geldbußen im EU-Wettbewerbsrecht dar. Zu differenzieren ist insoweit zwischen der in Art. 23 Abs. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1/2003 enthaltenen Befugnis zur Verhängung von Geldbußen wegen vorsätzlicher und fahrlässiger Verstöße gegen die in Art. 101, 102 AEUV enthaltenen und damit primärrechtlich verankerten Wettbewerbsverbote und der Befugnis gem. Art. 23 Abs. 1 lit. a bis lit. e, Abs. 2 lit. b, lit. c VO (EG) Nr. 1/2003 zur Sanktionierung von Verstößen gegen einzelfallbezogene Anordnungen, Entscheidungen und Maßnahmen gegenüber konkreten Wettbewerbsteilnehmern, welche die Kommission im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit und insbesondere auch bei der Untersuchung möglicher Zuwidderhandlungen gegen die primärrechtlichen Wettbewerbsverbote getroffen hat.¹⁷ Von der Konstruktion her steht insoweit nur die erstgenannte Befugnis dem klassischen Kriminalstrafrecht nahe, da nur sie Zuwidderhandlungen nicht gegen individuelle Einzelfallanordnungen, sondern gegen abstrakt-generelle materiell-rechtliche Verhaltensregeln, namentlich das in Art. 101 AEUV niedergelegte Kartellverbot und das in Art. 102 AEUV aufgestellte Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, betrifft. Dem ganz entsprechend lässt sich auch im Fusionskontrollrecht zwischen der Befugnis der Kommission zur Verhängung von Geldbußen wegen Zuwidderhandlungen gegen konkret-individuelle Einzelfallanordnungen gem.

C-617/10 (Åkerberg Fransson), Rn. 35; EuGH, Urt. v. 20.3.2018 – C-524/15 (Menci), Rn. 26 ff.; EuGH, Urt. v. 14.9.2023 – C-27/22 (Volkswagen), Rn. 45 ff.; siehe *Neumann*, eucrim 2023, 99 (101 Fn. 12).

¹⁵ *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 5; vgl. auch Generalanwalt *van Gerven*, Schlussanträge in der Rs. C-273/90 (Meico-Fell/Hauptzollamt Darmstadt), Slg. 1991, I-5569 Rn. 10.

¹⁶ *Neumann*, Das Aufsichtssanktionenrecht europäischer Agenturen, 2024, S. 15 m.w.N.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 7. Aufl. 2024, Kap. 4 Rn. 55; *Dannecker*, NZWiSt 2022, 85 (89); *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 6; vgl. auch *Biermann*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Aufl. 2025, Bd. 1, Kartellverfahrensverordnung 1/2003 Vorbem. zu Art. 23 f. Rn. 39.

¹⁷ Siehe dazu insgesamt *Neumann* (Fn. 16), S. 259 f.

Art. 14 Abs. 1 lit. a–f, Abs. 2 lit. c Var. 2, lit. d VO (EG) Nr. 139/2004 einerseits und der Befugnis zur Verhängung von Geldbußen wegen Verstoßes gegen abstrakt-generelle fusionskontrollrechtlichen Ge- und Verbote gem. Art. 14 Abs. 2 lit. a, lit. b VO (EG) Nr. 139/2004 andererseits unterscheiden.

Sowohl im Kartell- als auch im Fusionskontrollrecht können die von der Kommission verhängten Geldbußen bis zu 1 %¹⁸ bzw. bei Zu widerhandlungen gegen die abstrakt-generellen Kartell- bzw. Fusionsverbote sogar bis zu 10 %¹⁹ des Gesamtumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr betragen. Im Übrigen beschränken sich die Vorgaben zur Bemessung der Geldbußen auf die Kriterien der Schwere und Dauer²⁰ bzw. im Fusionskontrollrecht der Art, Schwere und Dauer²¹ der Zu widerhandlung. Die Kommission verfügt dementsprechend bei der Bemessung der Geldbußen über ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Ermessen,²² das im Kartellrecht hinsichtlich der nach Art. 23 Abs. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1/2003 zu verhängenden Geldbußen allerdings durch von der Kommission selbst im Jahr 1998 erstmals erlassene Leitlinien²³ gesteuert wird. Sie geben weiteren Aufschluss über die Größenordnung der zu verhängenden Geldbuße, sollen aber jedenfalls grundsätzlich nicht als Grundlage für eine automatische arithmetische Berechnungsmethode verstanden werden.²⁴ Als Grundmaxime für die Ermessensausübung geben die Leitlinien jedoch klar das Erzielen einer hinreichenden Abschreckungswirkung vor,²⁵ weshalb die im Kartellrecht verhängten Geldbußen teils Milliardenhöhe erreichen²⁶.

¹⁸ Art. 23 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1/2003 bzw. Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 139/2004.

¹⁹ Art. 23 Abs. 2 UAbs. 2, UAbs. 3 VO (EG) Nr. 1/2003 bzw. Art. 14 Abs. 2 VO (EG) Nr. 139/2004.

²⁰ Art. 23 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1/2003.

²¹ Art. 14 Abs. 3 VO (EG) Nr. 139/2004.

²² Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gem. Art. 23 Abs. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1/2003, ABl. EU 2006 Nr. C 210/2, Einl. Rn. 2; aus der Rspr. des EuGH z.B. EuGH, Urt. v. 28.6.2005 – C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P (Dansk Rørindustri A/S u.a. / Kommission), Slg. 2005, S. I-5425 Rn. 172.

²³ Leitlinien (Fn. 22); zuvor Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen, die gem. Art. 15 Abs. 2 VO Nr. 17 und gem. Art. 65 Abs. 5 EGKS-Vertrag festgesetzt werden, ABl. EU 1998 Nr. C 9/3; zu den Leitlinien siehe Biermann (Fn. 16), VO (EG) 1/2003 Art. 23 Rn. 140 ff.

²⁴ Leitlinien (Fn. 22), Einl. Rn. 6; siehe aber die sehr schematische Darstellung der Methode zur Berechnung der Geldbußen durch die Kommission selbst unter

https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/85df68c6-a8db-4662-b988-08e3287a1936_de?filename=factsheet_fines_de.pdf (21.1.2026).

²⁵ Siehe Leitlinien (Fn. 22) Einl. Rn. 4.

²⁶ Siehe die neueste Version der Cartels cases statistics v. 17.12.2025, abrufbar unter

https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/b19175c3-c693-410b-b669-27d4360d359c_en?filename=cartels_cases_statistics.pdf (21.1.2026).

III. Das Geldbußensanktionenrecht der EZB – tradiertes spezifisches europäisches Geldbußensanktionenrecht

Ebenso wie die Kommission ihre Bußgeldkompetenz als ein Mittel ihrer Aufsicht über den europäischen Wettbewerb einsetzt,²⁷ bringt die Europäische Zentralbank (EZB) Geldbußen von erheblicher Höhe als ein Mittel ihrer Aufsicht über den Bankensektor zum Einsatz²⁸. Bereits seit 1998 kann sie auf der Grundlage von Art. 132 Abs. 3 AEUV, Art. 34 Abs. 3 EZB-Satzung²⁹ i.V.m. VO (EG) Nr. 2532/98³⁰ Geldbußen gegen Unternehmen verhängen, welche die Verpflichtungen nicht einhalten, die sich aus den Beschlüssen und Verordnungen der EZB selbst ergeben.³¹ Diese Geldbußen dienen somit der Durchsetzung von der EZB selbst geschaffenen Rechts. Eine Bußgeldkompetenz zur Durchsetzung vom europäischen Gesetzgeber formulierter Verhaltensregeln wurde der EZB erst im Jahr 2013 in Reaktion auf die Finanzmarktkrise durch die VO (EU) Nr. 1024/2013 im Zuge der Einführung des so genannten einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) eingeräumt.³² Konkret wurde die EZB mit der direkten Beaufsichtigung der aufgrund ihrer Größe, wirtschaftlichen Relevanz und grenzüberschreitenden Bedeutsamkeit für den Bankensektor systemrelevantesten Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften und gemischten Finanzholdinggesellschaften betraut,³³ die auf der Grundlage von in Art. 6 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1024/2013 konkret festgeschriebenen Kriterien einzeln ausgewählt werden. Art. 18 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1024/2013 ermächtigt die EZB zur Verhängung von Verwaltungsgeldbußen gegen diese direkt von ihr beaufsichtigten besonders bedeutsamen Institute, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Anforderung aus direkt anwendbaren Rechtsakten der Union verstößen und das Unionsrecht den zuständigen Behörden für diesen Fall die Möglichkeit der Verhängung von Verwaltungsgeldbußen einräumt.

²⁷ Vgl. Neumann (Fn. 16), S. 258 f.

²⁸ Siehe dazu insgesamt Allegrezza/Voordeckers, eucrim 2015, 151 (151 ff.); Neumann (Fn. 16), S. 249 ff.

²⁹ Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank v. 7.2.1992, ABl. EG 1992 Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 68–79.

³⁰ VO (EG) Nr. 2532/98 des Rates v. 23.11.1998 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl. EG 1998 Nr. L 318 v. 27.11.1998, S. 4–7.

³¹ Siehe Art. 1a VO (EG) Nr. 2532/98 des Rates v. 23.11.1998 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl. EG 1998 Nr. L 318 v. 27.11.1998, S. 4–7.

³² Neumann (Fn. 16), S. 249 f.; zu den Ermittlungs- und Sanktionierungsbefugnissen der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus siehe Allegrezza/Rodopoulos (Fn. 13), S. 233 (235 ff.); Allegrezza/Voordeckers, eucrim 2015, 151 (153 ff.); Zagouras, WM 2017, 558 (558 ff.); Schneider, EuZW-Beilage 2014, 18 (18 ff.).

³³ Zur Verteilung der Aufsichtskompetenzen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen bedeutsamen und weniger bedeutsamen Kreditinstituten siehe Allegrezza/Voordeckers, eucrim 2015, 151 (152).

Die auf dieser Grundlage verhängten Geldbußen können bis zur zweifachen Höhe der aufgrund des Verstoßes erzielten Gewinne oder verhinderten Verluste oder bis zu 10 % des Gesamtumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr betragen.³⁴ Neben dieser direkten Sanktionierungsbefugnis der EZB zur Durchsetzung vom europäischen Gesetzgeber gesetzten Rechts besteht gem. Art. 18 Abs. 7 VO (EU) Nr. 1024/2013 weiterhin die schon tradierte Befugnis der EZB zur Verhängung von Geldbußen wegen Verstößen gegen von der EZB selbst erlassene Verordnungen und Beschlüsse nach Maßgabe der VO (EG) Nr. 2532/98 fort, die durch die VO (EU) Nr. 2015/159³⁵ an das neue Bankenaufsichtsrecht angepasst worden ist.

Da sich die im Nachgang zur Finanzmarktkrise etablierte Geldbußenkompetenz der EZB zur Durchsetzung vom europäischen Gesetzgeber gesetzten Rechts nicht auf konkret genannte einzelne Sanktionstatbestände, sondern vielmehr auf Verstöße der von der EZB unmittelbar beaufsichtigten Institute gegen sämtliche Anforderungen aus direkt anwendbaren Unionsrechtsakten bezieht, soweit das Unionsrecht den zuständigen Behörden wegen dieser Verstöße die Möglichkeit der Verhängung von Verwaltungsgeldbußen einräumt, werden mitunter Zweifel hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit geäußert.³⁶ In Frage gestellt wird, ob die zu erwartenden Geldbußen bei derart pauschalen gesetzlichen Vorgaben hinreichend voraussehbar seien,³⁷ was jedenfalls dem Grundsatz nach³⁸ angesichts der Pauschalität der Formulierung der Voraussetzungen der Verhängung der Geldbußen durchaus berechtigt ist.

IV. Das Aufsichtssanktionenrecht europäischer Agenturen – neues europäisches Geldbußensanktionenrecht „on the go“

Eine derart weite Formulierung der Voraussetzungen der Verhängung von Geldbußen wie im Bankenaufsichtssanktionenrecht der EZB ist jedenfalls im noch relativ jungen, sich derzeit aber zusehends ausdehnenden³⁹ Aufsichtssanktionenrecht

³⁴ Art. 18 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1024/2013.

³⁵ VO (EU) Nr. 2015/159 des Rates v. 27.1.2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2532/98 über das Recht der Europäischen Zentralbank, Sanktionen zu verhängen, ABl. EU 2015 Nr. L 27 v. 3.2.2015, S. 1–6.

³⁶ Allegrezza/Rodopoulos (Fn. 13), S. 233 (253 f.).

³⁷ Allegrezza/Rodopoulos (Fn. 13), S. 233 (254).

³⁸ Zu gewissen Einschränkungen siehe Neumann (Fn. 16), S. 253.

³⁹ Zur Ausdehnung des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA durch die stetige Erweiterung des Kreises der direkten Aufsichtsobjekte der ESMA siehe sogleich unter IV. 1.; siehe zudem auch die graphische Darstellung der Ausdehnung der direkten Aufsichtsbefugnisse der ESMA auf deren Website, abrufbar unter

<https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/new-supervisory-and-oversight-mandates> (21.1.2026);

zur Ausdehnung des Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen auf den Bereich der Geldwäsche siehe unten V.

europäischer Agenturen⁴⁰ undenkbar. Bei letzteren handelt es sich nämlich um grundsätzlich unabhängige Einrichtungen der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit, die typischerweise durch Verordnungen und somit nicht durch das Primärrecht der EU, sondern nur durch europäisches Sekundärrecht zur Wahrnehmung bestimmter, in den Gründungsakten genau bezeichneter Aufgaben errichtet werden.⁴¹ Von den Verträgen wird die Einrichtung europäischer Agenturen zwar an verschiedenen Stellen vorausgesetzt,⁴² jedoch ebenso wenig ausdrücklich geregelt wie die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Agenturen.⁴³ Weil aber die EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 2 EUV nur im Rahmen der Zuständigkeiten tätig werden darf, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben, besitzen grundsätzlich nur die in den Verträgen selbst vorgesehenen Einrichtungen und Organe eine hinreichende demokratische Legitimation, um eigenständig hoheitliche Befugnisse auszuüben⁴⁴ und insbesondere rechtsverbindliche Ermessensentscheidungen zu treffen⁴⁵. Da eine Übertragung von Befugnissen mit Ermessensspielraum auf in den Verträgen selbst nicht zur Ausübung und Kontrolle solcher Befugnisse vorgesehene Einrichtungen zudem grundsätzlich die Garantie des Gleichgewichts der Gewalten verletzen würde,⁴⁶ erklärte der EuGH in der an die Meroni-Rechtsprechung⁴⁷ anknüpfenden Leerverkaufsentscheidung⁴⁸ die Übertragung von Ermessensbefugnissen

⁴⁰ Zu europäischen Agenturen siehe allgemein Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 83 Rn. 100 ff.; Priebe, EuZW 2015, 268 ff.; Chamon, EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, 2016; ders., Common Market Law Review 48 (2011), 1055 ff.

⁴¹ KOM (2002) 718 endg., S. 3; siehe zu europäischen Agenturen auch Neumann (Fn. 16), S. 55 ff.

⁴² Das BVerfG führt insoweit konkret Art. 263 Abs. 1 S. 2, Abs. 5, Art. 265 Abs. 1 S. 2, Abs. 3, Art. 267 Abs. 1 lit. b, Art. 277 AEUV an, siehe BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (SSM- und SRM), Rn. 234; vgl. Alberti, Giurisprudenza 2 (2015), 451 (458).

⁴³ BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (SSM- und SRM), Rn. 234; vgl. Alberti, Giurisprudenza 2 (2015), 451 (458).

⁴⁴ Siekmann, Die Schaffung von Einrichtungen der Finanzaufsicht auf EU-Ebene: Stellungnahme zu dem Vorschlag der Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Jaques de Larosière, IMFS Working Paper Series No. 24, 2009, S. 26.

⁴⁵ Siehe EuGH, Urt. v. 13.6.1958 – C-9/56 (Meroni /. Hohe Behörde [Meroni I]), Slg. 1958, 11 (44); Siekmann (Fn. 44), S. 26.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 13.6.1958 – C-9/56 (Meroni /. Hohe Behörde [Meroni I]), Slg. 1958, 11 (44).

⁴⁷ EuGH, Urt. v. 13.6.1958 – C-9/56 (Meroni /. Hohe Behörde [Meroni I]), Slg. 1958, 11; EuGH, Urt. v. 13.6.1958 – C-10/56 (Meroni /. Hohe Behörde [Meroni II]), Slg. 1958, 53.

⁴⁸ EuGH, Urt. v. 22.1.2014 – C-270/12 (Vereinigtes Königreich /. Parlament und Rat [Leerverkauf]).

nissen auf europäische Agenturen⁴⁹ nur insoweit für zulässig, wie ihre Ausübung an Bedingungen und Kriterien geknüpft werde, die den Ermessensspielraum der Agenturen klar begrenzen und eine umfassende gerichtliche Überprüfung der Ausübung der Befugnisse im Hinblick auf die Ziele ermögliche, die von der die Befugnisse übertragenden Behörde festgelegt worden sind.⁵⁰ Im Anschluss hieran erklärte auch das BVerfG eine Übertragung nicht klar umrissener und nicht hinreichend kontrollierbarer Befugnisse auf europäische Agenturen für unzulässig.⁵¹ An das Aufsichtsrecht einschließlich des Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen sind somit auf der Grundlage der Rechtsprechung sowohl des EuGH als auch des BVerfG höchste Bestimmtheitsanforderungen zu stellen.⁵²

1. Das Geldbußensanktionenrecht der ESMA – erste Ausprägung des Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen

Die bislang noch einzige Ausprägung des somit sowohl auf Voraussetzungs- als auch auf Rechtsfolgenseite besonders konkret zu fassenden Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen stellt das Geldbußensanktionenrecht der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority – ESMA) dar.⁵³ Diese zum 1.1.2011 durch die VO (EU) Nr. 1095/2010 errichtete⁵⁴ europäische Agentur⁵⁵ wurde im Zuge der Ausformung des im Nachgang zur Finanzmarktkrise neu etablierten europäischen Finanzmarktaufsichtssystems⁵⁶ mit der unmittelbaren Beaufsichtigung von immer mehr Finanzmarktteilnehmern betraut, die als besonders systemrelevante Finanzmarktinfruktur-

elemente eingestuft werden⁵⁷. Dazu wurde der ESMA unter anderem die Kompetenz eingeräumt, gegen die direkt von ihr beaufsichtigten Institute Geldbußen zu verhängen, wenn sie gegen bestimmte Verhaltensregeln verstoßen, die in den für sie jeweils geltenden Verordnungen niedergelegt sind. Das supranationale Aufsichtssanktionenrecht der ESMA dehnte sich dementsprechend parallel zu ihren direkten Aufsichtsbefugnissen auf immer mehr Institute aus.⁵⁸ Während es sich zunächst nur an bestimmte, besonders systemrelevante Ratingagenturen (Credit Rating Agencies)⁵⁹ und bald darauf auch an bestimmte Transaktionsregister (Trade Repositories)⁶⁰ richtete, zählen heute zu den Adressaten des supranationalen Aufsichtssanktionenrechts der ESMA auch Verbriefungsregister (Securisation Repositories)⁶¹, bestimmte Datenbereitstellungs-

⁵⁷ Siehe dazu die Informationen auf der Website der ESMA, abrufbar unter

<https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/supervision-and-convergence> (21.1.2026)

sowie unter

<https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/new-supervisory-and-oversight-mandates> (21.1.2026);

zur Entwicklung des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA bis Anfang des Jahres 2024 siehe *Neumann* (Fn. 16), S. 28 ff., siehe auch S. 157 ff.

⁵⁸ Eine Besonderheit stellt die von der ESMA gemeinsam mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) im Rahmen der VO (EU) Nr. 2022/2554 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014, (EU) Nr. 909/2014 und (EU) 2016/1011, ABl. EU 2022 Nr. L 333 v. 27.12.2022, S. 1–79 (Digital Operational Resilience Act, DORA, siehe insbesondere Art. 31 ff. VO [EU] Nr. 2022/2554) wahrgenommene direkte Aufsicht über kritische IKT-Drittdienstleister (Critical Third Party Providers, CTPPs) dar. Auch soweit die ESMA in diesem Rahmen als federführende Überwachungsbehörde tätig wird (siehe Art. 31 Abs. 1 lit. b VO [EU] Nr. 2022/2554), kann sie nur Zwangsgelder (siehe Art. 35 Abs. 6–11 VO [EU] Nr. 2022/2554), aber keine Geldbußen verhängen.

⁵⁹ Siehe VO (EG) Nr. 1060/2009, insbesondere Art. 36a VO (EG) Nr. 1060/2009 (Geldbußenkompetenz).

⁶⁰ Siehe VO (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4.7.2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, ABl. EU 2012 Nr. L 201 v. 27.7.2012, S. 1–59, insbesondere Art. 65 VO (EU) Nr. 648/2012, sowie Art. 9 Abs. 1 S. 1 der VO (EU) Nr. 2015/2365 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU 2015 Nr. L 337 v. 23.12.2015, S. 1–34, i.V.m. Art. 65 VO (EU) Nr. 648/2012 (Geldbußenkompetenzen).

⁶¹ Siehe VO (EU) Nr. 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2017 zur Festlegung eines all-

⁴⁹ Die Leerverkaufsentscheidung betrifft namentlich die European Securities and Markets Authority (ESMA), die als erste europäische Agentur mit dem Strafrecht im weiten Sinn zuzuordnenden direkten Sanktionierungsbefugnissen ausgestattet worden ist, siehe dazu sogleich unten IV. 1.

⁵⁰ EuGH, Urt. v. 22.1.2014 – C-270/12 (Vereinigtes Königreich ./ Parlament und Rat [Leerverkauf]), Rn. 45, 53.

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (SSM- und SRM), Rn. 246.

⁵² *Neumann* (Fn. 16), S. 226 f., siehe zum Ganzen auch insgesamt S. 222 ff.

⁵³ Zum Aufsichtssanktionenrecht der ESMA siehe umfassend *Neumann* (Fn. 16).

⁵⁴ Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 82 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. EU 2010 Nr. L 331 v. 15.12.2010, S. 84–119.

⁵⁵ Siehe nur *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 13 EUV Rn. 38 m.w.N.

⁵⁶ Siehe dazu *Boehm*, in: *Park* (Hrsg.), Kapitalmarktstrafrecht, 6. Aufl. 2024, Teil 2, Kap. 1.1 Rn. 3 ff.; siehe grundlegend auch High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by *Jacques de Larosière*, Report, Brüssel, 25.2.2009, sog. De Larosière-Bericht, insbesondere Rn. 144 ff. und Rn. 183 ff.

dienstleister (Data Reporting Service Providers)⁶², bestimmte Administratoren kritischer Referenzwerte und bestimmte Drittstaatadministratoren (Benchmark Administrators)⁶³ sowie Zentrale Gegenparteien aus Drittstaaten (Tier 2 Central Counterparties)⁶⁴. Ab Sommer 2026 wird die ESMA auch externe Prüfer europäischer sogenannter grüner Anleihen (External Reviewers of EU Green Bonds)⁶⁵ und sogenannte ESG-Rating-Anbieter (ESG Rating Providers)⁶⁶ unmittelbar beaufsichtigen und bei in den jeweils einschlägigen Verordnungen bestimmten Verstößen auch unmittelbar mit Geldbußen belegen können. Die Einführung weiterer direkter Aufsichts-

gemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 648/2012, ABl. EU 2017 Nr. L 347 v. 28.12.2017, S. 35–80, insbesondere Art. 14 Abs. 1 S. 1 VO (EU) Nr. 2017/2402 i.V.m. Art. 65 VO (EU) Nr. 648/2012 (Geldbußenkompetenz).

⁶² Siehe VO (EU) Nr. 600/2014, insbesondere Art. 38h VO (EU) Nr. 600/2014 (Geldbußenkompetenz). Zu den direkt von der ESMA beaufsichtigten Datenbereitstellungsdienstleistern (data reporting services providers, DRSPs) zählen genehmigte Veröffentlichungssysteme (approved publication arrangements, APA), genehmigte Meldemechanismen (approved reporting mechanisms, ARM) sowie Bereitsteller konsolidierter Datenticker (consolidated tape providers, CTP). Die Auswahl von ihrer direkten Aufsicht unterstellten CTPs begann die ESMA erst im Jahr 2025.

⁶³ Siehe VO (EU) Nr. 2016/1011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 8.6.2016 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU sowie der Verordnung (EU) Nr. 596/2014, ABl. EU 2016 Nr. L 171 v. 29.6.2016, S. 1–65, insbesondere Art. 48f VO (EU) Nr. 2016/1011 (Geldbußenkompetenz).

⁶⁴ Siehe VO (EU) Nr. 648/2012, insbesondere Art. 25j VO (EU) Nr. 648/2012 (Geldbußenkompetenz).

⁶⁵ Siehe VO (EU) Nr. 2023/2631 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.11.2023 über europäische grüne Anleihen sowie fakultative Offenlegungen zu als ökologisch nachhaltig vermarkteten Anleihen und zu an Nachhaltigkeitsziele geknüpften Anleihen, ABl. EU 2023 Nr. L 2023/2631 v. 30.11.2023, insbesondere Art. 60 VO (EU) Nr. 2023/2631 (Geldbußenkompetenz, ausübar ab 21.6.2026 mit Beginn der direkten Aufsicht der ESMA).

⁶⁶ Siehe VO (EU) Nr. 2024/3005 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2024 über die Transparenz und Integrität von Rating-Tätigkeiten in den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (ESG) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/2088 und (EU) 2023/2859, ABl. EU 2024 Nr. L 2024/3005 v. 12.12.2024, insbesondere Art. 36 VO (EU) Nr. 2024/3005 (Geldbußenkompetenz, ausübar ab 2.7.2026 mit Beginn der direkten Aufsicht der ESMA).

befugnisse der ESMA, mit denen dem bisherigen Konzept entsprechend auch direkte Sanktionierungsbefugnisse einhergehen würden, wird bereits erwogen.⁶⁷

Ganz überwiegend bezieht sich die Kompetenz der ESMA zur Verhängung von Geldbußen auf Zuwiderhandlungen der ihrer direkten Aufsicht unterstellten besonders systemrelevanten und leistungsstarken Finanzmarktteilnehmer gegen die materiellen Verhaltensanforderungen, die in den ihre Tätigkeit regulierenden Verordnungen niedergelegt sind. Insoweit steht die Bußgeldkompetenz der ESMA im Dienst der Durchsetzung dieser außerstrafrechtlichen abstrakt-generellen Regeln für das Verhalten der Aufsichtsobjekte am Kapitalmarkt. Ähnlich wie im Wettbewerbsrecht tritt komplementär mit unter eine Kompetenz zur Verhängung von Geldbußen wegen Verstoßes gegen Einzelanordnungen hinzu, welche die ESMA im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit gegenüber einzelnen Aufsichtsobjekten erlässt.⁶⁸ So kann die ESMA beispielsweise dann eine Geldbuße gegenüber einer von ihr unmittelbar beaufsichtigten Ratingagentur verhängen, wenn diese als Antwort auf ein Ersuchen oder einen Beschluss über die Anforderung von Informationen keine, falsche oder irreführende Informationen vorlegt.⁶⁹ Für die zahlreichen bußgeldbewehrten abstrakt-generellen kapitalmarktrechtlichen Verhaltensregeln, die neben diese einzelanordnungsbezogenen und der Effektivierung der Aufsichtstätigkeit der ESMA als solcher dienenden Sanktionsvorschriften treten, den Kern des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA bilden und grundsätzlich spezifisch auf die jeweils adressierte Art von unmittelbaren Aufsichtsobjekten zugeschnitten sind, seien nur exemplarisch die Pflicht zur Schaffung und Unterhaltung einer ständigen, wirksamen und unabhängigen Compliance-Funktion⁷⁰ und zur Gewährleistung der Bedingungen für eine ordnungsgemäße und unabhängige Wahrnehmung der Aufgaben der

⁶⁷ Siehe ESMA Position Paper 2024, Building More Effective and Attractive Capital Markets in the EU, Recommendation 19, abrufbar unter

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-05/ESMA24-450544452-2130_Position_paper_Building_more_effective_and_attractive_capital_markets_in_the_EU.pdf (21.1.2026).

⁶⁸ Siehe zu dieser Differenzierung zwischen Sanktionsvorschriften bzgl. Verstößen gegen abstrakt-generell formulierte materielle aufsichtsrechtliche Vorschriften zur systemrelevanten Tätigkeit der direkten Aufsichtsobjekte der ESMA am regulierten Kapitalmarkt einerseits und Sanktionsvorschriften bzgl. Verstößen gegen einzelfallbezogene Anordnungen, welche die ESMA im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit an konkrete einzelne Aufsichtsobjekte gerichtet hat, Neumann (Fn. 16), S. 244 ff. mit umfassenden exemplarischen Nachweisen aus dem Aufsichtssanktionenrecht der ESMA, siehe auch S. 3, 44, 228, 231, 257 f., 259 f.

⁶⁹ Art. 36a Abs. 1 i.V.m. Anhang III, Abschnitt 2 Nr. 7 i.V.m. Art. 23b VO (EU) Nr. 1060/2009.

⁷⁰ Art. 36a Abs. 1 i.V.m. Anhang III, Abschnitt I Nr. 13 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Abschnitt A Nr. 5 VO (EG) Nr. 1060/2009.

Compliance-Funktion⁷¹ oder die Pflicht zum Vorhalten solider Regelungen für die Unternehmensführung genannt, die eine klare Organisationsstruktur mit genau abgegrenzten, transparenten und kohärenten Aufgaben und Verantwortungsbereichen vorsehen⁷².

Eingebettet sind diese Befugnisse der ESMA zur Verhängung von Geldbußen gegen ihre direkten Aufsichtsobjekte in ein in der jeweiligen Verordnung festgelegtes Strafrechtsystem im Mikroformat⁷³. Illustrieren lässt es sich bereits anhand der sog. CRA-Verordnung (EG) Nr. 1060/2009, die den Ausgangspunkt des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA bildete.⁷⁴ Danach kann die ESMA wegen der in Anhang III der VO (EG) Nr. 1060/2009 aufgeführten Verstöße zunächst Untersuchungen einleiten, die nach Maßgabe des in Art. 23e VO (EG) Nr. 1060/2009 und den gem. Art. 23e Abs. 7 VO (EG) Nr. 1060/2009 erlassenen delegierten Rechtsakten der Kommission niedergelegten Verfahrensrechts unter Einsatz der der ESMA in den Artikeln 23b bis 23d VO (EG) Nr. 1060/2009 zugestandenen Befugnisse geführt werden. Im Falle der Feststellung eines Verstoßes im Rahmen dieser Untersuchungen kann die ESMA Geldbußen gem. Art. 36a VO (EG) Nr. 1060/2009 durch einen Beschluss verhängen, der gem. Art. 60 VO (EU) Nr. 1095/2010 zunächst durch den Beschwerdeausschuss der ESA (European Supervisory Authorities) und ggf. schließlich gem. Art. 36e VO (EG) Nr. 1060/2009 durch den EuGH überprüft werden kann.

2. Vorläufer: Sanktionenrecht des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung

Vorläufer dieses mittlerweile umfassenden Aufsichtssanktionenrechts der ESMA, das mit der Zunahme der direkten Aufsichtsobjekte der ESMA und der parallel erfolgenden Zuerkennung von Bußgeldkompetenzen zur Durchsetzung der für die Tätigkeit dieser neuen direkten Aufsichtsobjekte gelgenden Anforderungen stetig weiter anwächst, sind die Sanktionsbefugnisse des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board, SRB) im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Kreditinstitute und bestimmte Wertpapierfirmen (Single Resolution Mechanism, SRM) im Bankensektor⁷⁵. Auch dieser im Nachgang

⁷¹ Art. 36a Abs. 1 i.V.m. Anhang III, Abschnitt I Nr. 14 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Abschnitt A Nr. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1060/2009.

⁷² Art. 42 Abs. 1 lit. a Var. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2016/1011.

⁷³ Den Begriff prägte ursprünglich *Klip*, European Criminal Law, 2016, S. 509, bzgl. des EU-Wettbewerbsrechts („competition law provides a micro criminal justice system at the European Union level.“). Er kennzeichnet ebenso treffend das Aufsichtssanktionenrecht europäischer Agenturen, siehe dazu Neumann (Fn. 16), S. 45 f.

⁷⁴ Siehe Neumann (Fn. 16), S. 11 f.

⁷⁵ Zum SRM einschließlich des SRB siehe *Selmayr*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 127 Rn. 62 ff.; *Zagouras*, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), Bankrechts-Handbuch, 6. Aufl. 2022, § 109 Rn. 67 ff.; speziell zu den Ermitt-

zur Finanzmarktkrise eingerichtete Ausschuss stellt gem. Art. 42 Abs. 1 S. 2 VO (EU) Nr. 806/2014⁷⁶ eine Agentur der Union dar. Ihm wurden Befugnisse zur Verhängung von Geldbußen gegenüber in Abwicklung befindlichen Unternehmen zugestanden, die in ein Strafrechtssystem im Mikroformat eingebettet sind, das dem der ESMA strukturell entspricht.⁷⁷ Die bußgeldbewehrten Anforderungen beschränken sich jedoch auf drei in Art. 38 Abs. 2 VO (EU) Nr. 806/2014 konkret aufgelistete, die sämtlich die Befolgung von Einzelfallanordnungen betreffen, die der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung im Rahmen seiner Untersuchungen gegenüber einzelnen Unternehmen getroffen hat. Es steht somit ausschließlich und in überschaubarem Umfang die Durchsetzung konkret-individueller Verhaltensanforderungen gegenüber bereits in Abwicklung befindlichen Instituten aus dem Bankensektor im Interesse der effektiven Durchführung einer bestimmten Untersuchungsmaßnahme und nicht die Durchsetzung abstrakt-genereller Verhaltensregeln gegenüber aktiven leistungsstarken Wirtschaftssubjekten im Interesse der Sicherung der Funktionsfähigkeit eines wirtschaftsrelevanten Systems in Rede.⁷⁸ Letzteres ist erstmalig beim Aufsichtssanktionenrecht der ESMA der Fall.

3. Spezielle Charakteristika des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA

Spezifisch charakterisiert wird das Aufsichtssanktionenrecht der ESMA zunächst durch seine Akzessorietät zum Kapitalmarktrecht, dessen Einhaltung die ESMA überwacht,⁷⁹ sowie durch die Natur der ESMA als europäische Agentur,⁸⁰ derer wegen höchste Bestimmtheitsanforderungen an ihr Aufsichtsrecht einschließlich ihres Aufsichtssanktionenrechts zu stellen sind⁸¹. Darüber hinaus wird das Aufsichtssanktionenrecht der ESMA auch durch seine spezifische Zielrichtung geprägt. Namentlich dient es dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes und damit einem systemischen Makrorechts- gut von gesamtwirtschaftlicher und folglich letztlich auch gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, dessen Schädigung – wie

lungs- und Sanktionierungsbefugnissen des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung im Rahmen des SRM und denen der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) siehe *Allegreza/Rodopoulos* (Fn. 13), S. 233 (235 ff.).

⁷⁶ VO (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.7.2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. EU 2014 Nr. L 225 v. 30.7.2014, S. 1–90.

⁷⁷ Siehe im Einzelnen Neumann (Fn. 16), S. 254 f.

⁷⁸ Zu diesen Unterscheidungsmerkmalen zwischen dem Aufsichtssanktionenrecht der ESMA und dem des SRB siehe Neumann (Fn. 16), S. 256 ff.

⁷⁹ Siehe dazu Neumann (Fn. 16), S. 101 ff.

⁸⁰ Siehe dazu Neumann (Fn. 16), S. 54 ff.

⁸¹ S.o. IV.

die Finanzmarktkrise gezeigt hat – keinesfalls hingenommen werden kann.⁸² Der auch sanktionenrechtliche Schutz dieses elementar bedeutsamen systemischen Makrorechtsguts muss somit schon weit im Vorfeld seiner Schädigung, namentlich bei der Schaffung bloßer Risiken für die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktsystems ansetzen.⁸³ Solche Systemrisiken⁸⁴ entstehen bereits dann, wenn besonders systemrelevante Finanzmarktinfrastrukturelemente, die gerade aufgrund dieser Eigenschaft der direkten Aufsicht der ESMA unterstellt worden sind,⁸⁵ an ihre systemrelevante Tätigkeit gestellte Anforderungen nicht erfüllen. Angesichts der Interdependenz von Systemelementen und der relationalen Struktur von Systemen⁸⁶ wie dem Kapitalmarkt kann sich das durch den einzelnen Verhaltensnormverstoß eines einzelnen systemrelevanten Marktteilnehmers geschaffene bloße Risiko für die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktsystems nämlich potenziell im Zusammenspiel mit systemregelwidrigen Verhaltensweisen anderer Systemelemente und sonstigen externen Umständen zu einer Gefahr für das Gesamtsystem auswachsen, die dann wiederum in eine Systemschädigung umschlagen kann.⁸⁷ In diesem Sinne stellt sich das Sanktionenrecht der ESMA nicht nur als Aufsichtsmittel einer europäischen Agentur, sondern auch als Systemrisikostrafrecht⁸⁸ dar, das schon an bloße Risiken für das zu schützende systemische Makro-

rechtsgut anknüpft und insgesamt auf einem risikobasierten Ansatz beruht⁸⁹, wie er auch in anderen Bereichen die Grundlage der Aufsicht und Regulierung bildet⁹⁰.

Im Aufsichtssanktionenrecht der ESMA bedingt dieser risikobasierte Ansatz, dass seine Adressaten und damit seine potenziellen Täter ausschließlich besonders systemrelevante Kapitalmarktteilnehmer sind, die elementare Finanzmarktinfrastrukturelemente darstellen⁹¹ und deren Verstöße gegen ihre Tätigkeit am Markt regelnde Verhaltensvorschriften deshalb die größten Risiken für die Stabilität der Finanzmarktinfrastruktur bergen. Es handelt sich um wirtschaftlich starke, organisatorisch leistungsfähige, rational kalkulierende Wirtschaftssubjekte, die sich freiwillig zur Aufnahme ihrer systemrelevanten Tätigkeit am Kapitalmarkt entschieden haben, im Rahmen eines Marktzulassungsverfahrens regelmäßig die Einhaltung der ihre Tätigkeit am Markt regulierenden Vorschriften explizit zugesichert haben und letztlich selbst mit am stärksten von der Einhaltung dieser Regelungen profitieren, weil sie ihre Tätigkeit nur im Rahmen eines funktionierenden Systems gewinnbringend ausüben können.⁹² Weil solche Sanktionenrechtsadressaten erheblich weniger schutzbedürftig und schutzwürdig sind als das Individuum als Adressat des nationalen Individualstrafrechts⁹³ und weil zudem mit dem Kapitalmarktsystem der Schutz eines elementar bedeutsamen Makrorechtsguts in Rede steht, lässt sich im Aufsichtssankti-

⁸² Vgl. Neumann (Fn. 16), S. 68 ff.; vgl. auch *Kaufhold*, Die Verwaltung 46 (2013), 21 (36 f.).

⁸³ Siehe Neumann (Fn. 16), S. 70, 498, eingehend zur Herleitung dieses Ergebnisses siehe S. 70 ff.

⁸⁴ Zum Systemrisiko siehe eingehend *Kaufhold*, Systemaufsicht, Anforderungen an die Ausgestaltung einer Aufsicht zur Abwehr systemischer Risiken entwickelt am Beispiel der Finanzaufsicht, 2016, S. 1 ff.; *Kaufhold*, Osaka Law Review 65 (2018), 47 (47 ff.); Neumann (Fn. 16), S. 62 ff.; nicht aussagekräftig ist die Definition des Systemrisikos in Art. 2 lit. c VO (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, ABl. EU 2010 Nr. L 331 v. 15.12.2010, S. 1–11, da sie den Risikobegriff und den Begriff des Finanzsystems selbst wieder verwendet (Neumann [Fn. 16], S. 62 f.); kritisch zur gesetzlichen Bestimmbarkeit des Systemrisikobegriffs *Ferran/Alexander*, Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board, University of Cambridge, Faculty of Law, Research Paper No. 36/2011, S. 26 ff.

⁸⁵ Siehe die strategische Ausrichtung der ESMA 2020-22, ESMA22-106-194 v. 9.1.2020, S. 7, sowie die Informationen auf der Website der ESMA in der Rubrik „Supervision and convergence“, abrufbar unter <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/supervision-and-convergence> (21.1.2026).

⁸⁶ Neumann (Fn. 16), S. 63 f.; zur Relationalität des Systemrisikos siehe *Kaufhold*, Die Verwaltung 46 (2013), 21 (54 f.); *dies.* (Fn. 84), S. 144 ff.

⁸⁷ Neumann (Fn. 16), S. 90 f.

⁸⁸ Siehe dazu eingehend Neumann (Fn. 16), S. 62 ff.

⁸⁹ Zum risikobasierten Aufsichtsansatz der ESMA siehe Strategische Ausrichtung der ESMA 2020-22, ESMA22-106-194 v. 9.1.2020, S. 5 f., 19; Strategie der ESMA 2023-2028, S. 20 f.; Neumann (Fn. 16), S. 217 ff.; siehe auch die Informationen auf der Website der ESMA in den Rubriken „Supervision and Convergence“ („The cornerstone of ESMA’s supervision and convergence activities is a risk-based approach.“), „Risk Analysis“, „Risk Monitoring“, jeweils abrufbar über die Website der ESMA unter <https://www.esma.europa.eu> (21.1.2026);

siehe aktuell auch ESMA, Principles on third-party risks supervision, ESMA42-1710566791-6103, 12.6.2025.

⁹⁰ Der risikobasierte Ansatz prägt insbesondere auch die Aufsicht in den Bereichen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (siehe grundlegend FATF, Guidance for a Risk-Based Approach, The Banking Sector, Oktober 2014, abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf.coredownload.pdf> (21.1.2026);

zum risikobasierten Ansatz bei der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf der Grundlage des GwG siehe z.B. *Wegner*, in: *Herzog/Barreto da Rosa/El-Ghazi*, Geldwäscherecht, 6. Aufl. 2026, § 3a Rn. 3 ff. (Stand: 31.3.2025); siehe ferner zum risikobasierten Ansatz bei der KI-Regulierung *Woesch/Vogt*, BKR 2024, 689 ff.; *Becker/Feuerstack*, KIR 2024, 62 ff.; *Roth-Isigkeit*, in: *Ludwigs* (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 63. Lfg., Stand: Mai 2025, § 41 Rn. 175 ff.

⁹¹ Vgl. nochmals die Nachweise in Fn. 85.

⁹² Zu diesen Charakteristika der direkten Aufsichtsobjekte der ESMA siehe eingehend Neumann (Fn. 16), S. 162 ff.

⁹³ Neumann (Fn. 16), S. 171 ff.

onenrecht der ESMA auch eine Vorverlagerung der Sanktionsierbarkeit bis hin zur bloßen Risikoschaffung durch die bloße vorsätzliche oder fahrlässige Regelverletzung rechtfer tigen, die im Individualkriminalstrafrecht nicht denkbar wäre.⁹⁴

Zusammenfassend⁹⁵ lässt sich das Aufsichtssanktionenrecht der ESMA damit als ein spezifisches Systemrisikostrafrecht charakterisieren, das von der in Form einer europäischen Agentur errichteten europäischen Aufsichtsbehörde über den Kapitalmarkt, namentlich der ESMA, als eines der Mittel ihrer Aufsicht eingesetzt wird und mit dem Kapitalmarkt ein systemisches Makrorechtsgut von elementarer gesamtwirtschaftlicher und damit letztlich gesamtgesellschaftlicher Bedeutung schützt, indem es bestimmte Verstöße von ausgewählten, als besonders strukturrelevant eingestuften, wirtschaftlich grundsätzlich leistungsstarken Hochrisikoinstituten gegen bestimmte, die Tätigkeit dieser Institute regulierende Verhaltensvorschriften mit Geldbußen bedroht, wobei die Institute die Einhaltung dieser Vorschriften im Zuge der Beantragung ihrer Marktzulassung explizit zugesichert haben. Noch stärker kondensiert formuliert ist das von der ESMA zur Anwendung gebrachte supranationale EU-Kapitalmarktstrafrecht sowohl Aufsichtssanktionenrecht einer europäischen Agentur als auch Systemrisikostrafrecht, das zum supranationalen EU-Kapitalmarktaufsichtsrecht akzessorisch ist und maßgeblich durch sein elementar bedeutungsvolles systemisches Schutzzugt sowie seinen besonderen, aufgrund seiner spezifischen Charakteristika nur vermindert schutzwürdigen und schutzbedürftigen Täterkreis geprägt und legitimiert wird.

4. Aufsichtssanktionenrecht europäischer Agenturen „to be“ – das künftige Geldbußensanktionenrecht der AMLA

Parallel zum Anwachsen des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA wird der Anwendungsbereich des Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen nun erstmalig auch über den kapitalmarktrechtlichen Bereich hinaus auf ein weiteres Regelungsgebiet erstreckt werden.⁹⁶ Im Zuge der Reform des europäischen Instrumentariums zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch das im Jahr 2024 finalisierte sogenannte EU-AML-Paket⁹⁷ wurde die Behörde

⁹⁴ Siehe *Neumann* (Fn. 16), S. 185 ff.

⁹⁵ Zusammenfassend zu den Charakteristika des supranationalen EU-Kapitalmarktstrafrechts, das sich als Aufsichtssanktionenrecht der ESMA präsentiert, siehe auch *Neumann* (Fn. 16), S. 212 ff.

⁹⁶ Zur Ausdehnung des Aufsichtssanktionenrechts europäischer Agenturen auf den Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Form des Aufsichtssanktionenrechts der AMLA siehe schon auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010, KOM (2021) 421 endg., siehe *Neumann*, NZWiSt 2021, 449 ff.; *dies.* (Fn. 16), S. 5, 499.

⁹⁷ Die Abkürzung AML steht für Anti Money Laundering. Kern des EU-AML-Pakets sind die VO (EU) Nr. 2024/1624

zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Anti-Money Laundering Authority – AMLA)⁹⁸ in Form einer europäischen Agentur⁹⁹ errichtet.¹⁰⁰ Wie der ESMA ist ihr neben Regulierungsbefugnissen¹⁰¹ und Befugnissen zur Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden¹⁰², die im Fall der AMLA um die Aufgabe der sogenannten indirekten Beaufsichtigung in Form der Aufsicht über die nationalen Aufseher des Finanzsektors¹⁰³ und des Nichtfinanzsektors¹⁰⁴ sowie der Financial Intelligence Units (FIUs)¹⁰⁵ ergänzt wird, auch die direkte Aufsicht über wenige ausgewählte, als hochrisikoträchtig eingestufte und in jeweils mindestens sechs Mitgliedstaaten tätige¹⁰⁶ ausgewählte Verpflichtete aus dem Finanzsektor übertragen worden,¹⁰⁷ die im Kern der Gewährleistung der Einhaltung der für die ausgewählten Verpflichteten geltenden Regelungen in der am 10.7.2027 in Kraft tretenden AML-Verordnung (EU) Nr. 2024/1624 und der Geldtransfer-Verordnung (EU) Nr. 2023/1113 sowie der Pflichten im Kontext von Finanzsanktionen dient¹⁰⁸ und von der AMLA ab dem 1.1.2028¹⁰⁹ zunächst über mindestens 40 ausgewählte Kredit- und Finanzinstitute ausgeübt werden wird.¹¹⁰ Wie der ESMA wurde auch der AMLA als ein Mittel ihrer direkten

(AML-VO), die VO (EU) Nr. 2024/1620 (AMLA-VO) sowie die RL (EU) Nr. 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der RL (EU) Nr. 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der RL (EU) Nr. 2015/849, ABl. EU 2024 Nr. L, 2024/1640 v. 19.6.2024 (AMLD6); siehe zum EU-AML-Paket überblicksartig *Haufellner/Haffke/Heinrichs*, BKR 2025, 392 (392 ff.); *Barreto da Rosa/El-Ghazi*, in: *Herzog/Barreto da Rosa/El-Ghazi* (Fn. 90), Einl. Rn. 95 f.; eingehend *Achtelik*, BKR 2024, 353 (353 ff.).

⁹⁸ Zur AMLA siehe *Habbe/Henneberg/Vogt*, BKR 2025, 865 ff.; *Achtelik*, BKR 2024, 353 (354 ff.).

⁹⁹ Siehe Erwägungsgrund 6 VO (EU) Nr. 2024/1620 sowie die Selbstdarstellung der AMLA auf ihrer Website, abrufbar unter https://www.aml.europa.eu/index_en (21.1.2026); vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁰ Art. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰¹ Siehe insbesondere Art. 49 ff. VO (EU) Nr. 2024/1620 (AMLA) bzw. insbesondere Art. 8 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 lit. a, Art. 10 ff. VO (EU) Nr. 1095/2010 (ESMA).

¹⁰² Art. 9 Abs. 4 VO (EU) Nr. 2024/1620 (AMLA) bzw. insbesondere Art. 29 ff., 31 ff. VO (EU) Nr. 1095/2010 (ESMA).

¹⁰³ Art. 5 Abs. 3, Art. 30 ff. VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁴ Art. 5 Abs. 4, Art. 35 ff. VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁵ Art. 5 Abs. 5, Art. 39 ff. VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁶ Art. 12 Abs. 1, Abs. 3, 13 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁷ Art. 5 Abs. 2, Art. 12 ff. VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁸ *Achtelik*, BKR 2024, 353 (355); siehe Art. 22 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹⁰⁹ Siehe den Zeitstrahl auf der Website der AMLA, abrufbar unter https://www.aml.europa.eu/about-aml_en (21.1.2026).

¹¹⁰ Siehe Art. 13 Abs. 2 VO (EU) Nr. 2024/1620.

Aufsicht die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen eingräumt,¹¹¹ die durch ein Strafrechtssystem im Mikroformat¹¹² flankiert wird,¹¹³ das den EU-kapitalmarktstrafrechtlichen in seinen wesentlichen Zügen entspricht¹¹⁴. Insgesamt beruht auch das Aufsichtssanktionenrecht der AMLA wie das der ESMA auf einem risikobasierten Ansatz¹¹⁵ und teilt auch im Übrigen – von der im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anders als im kapitalmarktrechtlichen Bereich nicht unmittelbar gegebenen Systembezogenheit abgesehen¹¹⁶

¹¹¹ Art. 22 VO (EU) Nr. 2024/1620 i.V.m. den Anforderungen der VO (EU) Nr. 2023/1113 und der VO (EU) Nr. 2024/1624 sowie Anforderungen gem. verbindlichen Beschlüssen nach Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620.

¹¹² Zur Begriffsprägung siehe nochmals Fn. 73.

¹¹³ Gem. Art. 27 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620 benennt die AMLA bei ernsthaften Anhaltspunkten für das mögliche Vorliegen von Tatsachen, die einen oder mehrere der in Anhang II VO (EU) Nr. 2024/1620 aufgeführten Verstöße darstellen können, aus dem Kreis ihrer Bediensteten ein unabhängiges Untersuchungsteam, das die mutmaßlichen Verstöße nach Maßgabe des in Art. 27 Abs. 2, Abs. 3 VO (EU) Nr. 2024/1620 und weiterer, von der Kommission gem. Art. 27 Abs. 7 VO (EU) Nr. 2024/1620 als delegierte Rechtsakte erlassener Verfahrensvorschriften für die Ausübung der Befugnis zur Verhängung von Geldbußen oder Zwangsgeldern, einschließlich u.a. Bestimmungen zu den Verteidigungsrechten, untersucht und das Dossier mit seinen Feststellungen gem. Art. 27 Abs. 4 VO (EU) Nr. 2024/1620 dem Direktorium der AMLA vorlegt, welches ggf. nach der gem. Art. 24 Abs. 1 erfolgten Anhörung der den Untersuchungen unterworfenen Personen gem. Art. 27 Abs. 5 VO (EU) Nr. 2024/1620 beschließt, ob diese Personen einen oder mehrere der in Anhang II aufgeführten Verstöße begangen haben und ggf. eine Geldbuße nach Art. 22 VO (EU) Nr. 2024/1620 verhängt. Der entsprechende Beschluss kann gem. Art. 74 Abs. 1 VO (EU) Nr. 2024/1620 zunächst vom administrativen Überprüfungs-ausschuss der AMLA und sodann gem. Art. 28 VO (EU) Nr. 2024/1620 vom EuGH überprüft werden. Siehe auch Neumann, NZWiSt 2021, 449 (453 f.), bereits zum „Strafrechtssystem im Mikroformat“, wie es auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission COM (2021) 421 final für die AMLA-VO etabliert werden sollte.

¹¹⁴ Zu den EU-kapitalmarktstrafrechtlichen „Strafrechtssystemen im Mikroformat“ der ESMA siehe nochmals Neumann (Fn. 16), S. 11 f., 45 f., sowie oben IV. 1.

¹¹⁵ Siehe Art. 8 VO (EU) Nr. 2024/1620 sowie auch Erwägungsgrund 10.

¹¹⁶ Anders als das Aufsichtssanktionenrecht der ESMA im EU-kapitalmarktstrafrechtlichen Bereich schützt das Aufsichtssanktionenrecht der AMLA im Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung kein konkretes wirtschaftliches Teilsystem. Dementsprechend finden sich beispielsweise die unmittelbar auf den Systemschutz ausgerichteten Kriterien zur Bemessung der Geldbußen des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA (siehe dazu Neumann [Fn. 16], S. 471 ff.) nicht in Anhang I der VO (EU) Nr. 2024/1620 (siehe entsprechend

– die Charakteristika des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA. So stellt sich auch das Aufsichtssanktionenrecht der AMLA als Aufsichtsmittel einer europäischen Agentur dar, das letztlich die Wirtschaftsordnung und damit ein Makrorechtsgut von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung schützt, indem es bestimmte Verstöße von wirtschaftlich grundsätzlich leistungsstarken Hochrisikoinstituten gegen bestimmte, die Tätigkeit dieser Institute regulierende Verhaltensvorschriften mit Geldbußen bedroht. Auch insoweit steht also ein präventiv-verhaltenssteuernd ausgerichtetes akzessorisches Risikostrafrecht in Rede, das seine spezifische Prägung und Legitimation insbesondere aus seinem besonders bedeutungsvollen Makroschutzzug und seinem besonderen, jedenfalls zunächst zahlenmäßig noch extrem begrenzten Kreis an Tätern zieht, die sowohl aufgrund der freiwilligen Aufnahme ihrer hochrisikoträchtigen regulierten Tätigkeit als auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke gegenüber dem Individuum als Täter des Individualstrafrechts vermindert schutzwürdig und schutzbedürftig sind und deshalb auch für die bloß risikoträchtige Regelverletzung als solche mit im weiten Sinne strafrechtlichen Sanktionen belegt werden können.¹¹⁷

V. Fazit und Ausblick

Nach alledem lässt sich festhalten, dass das europäische Geldbußensanktionenrecht in den vergangenen Jahren rasante Entwicklungen genommen hat und sich auch aktuell ebenso rasant weiterentwickelt. In Form des Aufsichtssanktionenrechts flexibel sekundärrechtlich begründbarer europäischer Agenturen schickt es sich an, immer neue Bereiche zu erobern. Wie diese Entwicklungen im Einzelnen insbesondere auch unter grundrechtlichen Aspekten zu bewerten sind und wie die neuen Formen des europäischen Geldbußensanktionenrechts sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht konkret zu gestalten sind, harrt baldiger intensiver weiterer Forschung.

schon zum Vorschlag der Kommission COM [2021] 421 final für die AMLA-VO Neumann, NZWiSt 2021, 449 [458]).

¹¹⁷ Zur entsprechenden Legitimation der risikostrafrechtlichen Natur des Aufsichtssanktionenrechts der ESMA siehe nochmals Neumann (Fn. 16), S. 185 ff., sowie oben IV. 3.