

Am Dienstag, den 04.11.2014, geht's los. Die einheitliche europäische Bankenaufsicht startet mit Umsetzung des sogenannten „Single Supervisory Mechanism“, kurz SSM. An diesem Tag übernimmt die Europäische Zentralbank (EZB) die Aufsicht über die systemrelevanten Institute. Das sind Banken mit einer Bilanzsumme von mehr als EUR 30 Mrd. und es kommen auch viele deutsche Banken in den Genuss, von der Deutschen Bank angefangen bis zur Ärzte- und Apothekerbank, aber auch der Hamburger Sparkasse.

Erlauben Sie mir dazu einen kleinen historischen Ausflug:

Bereits die letzte Schwarz-Gelbe Koalition hatte sich im Koalitionsvertrag auf die Fahnen geschrieben, die Bankenaufsicht zu vereinheitlichen. Als man sich im Finanzministerium an die Umsetzung machte, stieß man auf den Widerstand der Bundesbank. Aufsicht und Geldpolitik seien nicht miteinander vereinbar, Aufsicht verlange Kontrolle durch das Parlament und das gefährde die Unabhängigkeit der Notenbank. Finanzminister Schäuble mokierte sich damals, es würden doch arg hehre Prinzipien bemüht, letztlich verschwanden die Pläne wieder in der Schublade.

Auch als es um die Frage des nationalen Bankenrettungsfonds ging, winkte die Bundesbank unter Verweis auf ihre Unabhängigkeit freundlich ab und zur Organisation des Finanzmarktstabilisierungsfonds wurde extra die SoFFin als „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung“ in der Rechtsform einer Finanzmarktstabilisierungsanstalt gegründet.

Offensichtlich ist die EZB weniger zimperlich und scheut sich nicht vor neuen Aufgaben. Das folgt aber leider weniger volkswirtschaftlichen oder staatspolitischen Grundsatzüberlegungen, sondern ist politisch motiviert. In der Finanzkrise wurde der „European Stability Mechanismus“ – kurz: ESM – ins Leben gerufen, um krisengebeutelten Staaten Liquiditätshilfen gewähren zu können. Mit diesen Hilfen sollten Staaten angeschlagene Banken retten können. Der Deutsche Klaus Regling wurde als Vorsitzender eingesetzt und sollte vor Allem darauf achten, dass mit den Hilfen auch strenge Auflagen an die jeweiligen Staaten verbunden werden; Irland, Portugal und Griechenland haben damit ihre Erfahrungen gemacht. Diese Auflagen fanden andere EU-Länder wenig attraktiv, vor Allem die stolzen Spanier wie auch Italien wollten sich nicht den als Gängelband empfundenen Auflagen des ESM unterwerfen und forderten stattdessen direkte Hilfen des ESM an die jeweils betroffenen Banken – und zwar ohne lästige Auflagen an die betroffenen Staaten. Dem begegneten die anderen EU-Mitglieder schnell mit dem listigen Argument, Direkthilfen an Banken seien nicht möglich, weil es keine einheitliche Aufsicht gebe, vor Allem keine europäische mit einheitlichen Standards.

Es konnte daher nicht überraschen, wie schnell der Vorschlag auf dem Tisch lag, die Bankenaufsicht doch bei der EZB zu konzentrieren, um damit einheitliche Aufsichtsstandards zu gewährleisten. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, um möglicherweise in Zukunft ohne Umweg über die Mitgliedstaaten Direkthilfen an die betroffenen notleidenden Institute geben zu können.

Die europäischen Vordenker meistern den Spagat zwischen einer nach den Europäischen Verträgen sehr unabhängigen Europäischen Zentralbank und einer politisch verantwortlichen Aufsichtsbehörde. Bei der EZB wird einfach ein neues „Aufsichtsgremium“ geschaffen. In diesem Aufsichtsgremium sitzen die Vertreter der EZB und der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden, z.B. aus Deutschland der BaFin.

So hat man zwar ein Gremium, aber leider noch keine Kompetenzen. Die europäischen Vordenker trauten den europäischen Völkern nicht so recht und man wollte die Europäischen Verträge nicht ändern. Wenig optimistisch sah man den drohenden nationalen Ratifikationsverfahren entgegen – vor Allem den Volksabstimmungen, die in einigen europäischen Ländern bei Änderung der Europäischen Verträge notwendig geworden wären. Deswegen musste man mit den bestehenden europäischen Organen auskommen. Somit konnte man den - an sich für die Geldpolitik zuständigen - EZB-Rat nicht aus seiner Verantwortung entlassen. Um ihn aber wenigstens nicht zu sehr mit Aufsichtskompetenzen zu belasten, hat man einen sehr schönen Brüsseler Kompromiss gefunden. Das Aufsichtsgremium erarbeitet Beschlussentwürfe, die dann dem EZB-Rat vorgelegt werden. Erhebt der EZB-Rat keine Einwände, gilt der Entwurf als angenommen. Man kann eben doch den Pelz waschen, ohne nass zu werden – die Geldpolitiker im EZB-Rat schweigen einfach und dann greifen die Vorschläge des Aufsichtsgremiums.

Durch diese Struktur soll dem Interessenkonflikt zwischen Geldpolitik und Aufsicht vorgebeugt werden. Wir Praktiker lernen daraus, wie sich Interessenkonflikte bewältigen lassen: Ein zusätzliches Gremium, besetzt mit Externen, fällt die Entscheidung und Schweigen der Geschäftsleitung gilt als Zustimmung.

Das hat die Bundesbank wenig enthusiastisch kommentiert; in ihrer Stellungnahme an den Finanzausschuss führt sie aus, „in der Grundkonzeption enthalte der Entwurf eine Reihe von zielführenden Ansätzen“. In Zeugnissprache übersetzt würde das heißen, „Der Schüler hat sich bemüht, war aber nix, Aufsatz noch einmal schreiben.“. Mit einem größeren Lob war auch nicht zu rechnen. Bemerkenswert ist es aber schon, mit welcher Leichtigkeit auf europäischer Ebene 50 Jahre Bundesbank-Dogmatik umgestoßen werden. Gott sei Dank leben die ehemaligen Präsidenten Schlesinger und Tietmeyer noch, sonst müssten sie sich jetzt im Grab umdrehen.

Was aber macht dann die BaFin noch? Sie bleibt uns erhalten, denn es gibt ja noch die kleineren Institute, die weiterhin national beaufsichtigt werden. Und was macht die EBA, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde? Auch die bleibt uns erhalten, denn die Planstellen sind besetzt und es gilt auch noch die Aufsicht mit den Ländern zu koordinieren, die Nicht-EURO-Länder sind und in denen die EZB keine Kompetenzen hat, z.B. Großbritannien. Und die Bundesbank? Die bleibt auch, weil wir sie nicht mehr missen wollen!

Das europäische Aufsichtsgebilde wird dadurch zwar nicht einfacher, aber bunter und am Puzzle-Spielen hatten wir schon immer Freude.

Wie der genaue Ablauf der Aufsicht in Zukunft aussehen wird, muss die Zukunft weisen. Zunächst einmal werden die gesamten Aufseher in sogenannten „Aufseher-Colleges“ gebündelt, die dann jeweils die Aufsicht über die betroffenen Institute übernehmen. Viele Details müssen noch entwickelt werden, z.B. das Aufsichtsverfahren, Fragen des rechtlichen Gehörs, und letztlich der Rechtsweg. An welches Gericht soll ein Vorstand sich wenden, wenn seine Abberufung droht? Bis jetzt wäre das Verwaltungsgericht Frankfurt zuständig, in Zukunft vielleicht der Europäische Gerichtshof? Ein bisschen mehr Geduld wird man da mitbringen müssen, die Verfahren dort sind zäh und dauern lang.

Viele spannende Fragen liegen vor uns. Wir jedenfalls wünschen der EZB erst einmal einen guten Start in ihr neues Betätigungsfeld.

Ihr

Dr. Christian Waigel
Rechtsanwalt