Das Verhältnis von unionsrechtlichen Befugnissen der Europäischen Zentralbank zu nationalen Befugnissen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Bearbeiter: Vincent Schildt

Während der Eurokrise traten in den europäischen Mitgliedstaaten Defizite in Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte zu Tage, welche die Entwicklung der Krise zumindest förderten. Daher sah sich der Unionsgesetzgeber nach Aufarbeitung der Geschehnisse zu einer umfassenden Reform der Finanzaufsicht in der Europäischen Union veranlasst. Davon war auch die Bankenaufsicht, die Wirtschaftsaufsicht über Kreditinstitute, als Teilbereich der Finanzaufsicht betroffen. Neben der Harmonisierung des materiellen Aufsichtsrecht wurde dabei der institutionelle Rahmen der Bankenaufsicht überarbeitet. Der Umgang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten der Kreditinstitute wurde als Schwachpunkt der bisherigen Aufsichtsstruktur identifiziert. Die Zersplitterung der Aufsichtskompetenzen im europäischen Raum begünstigte das Phänomen der Aufsichtsarbitrage, das Ausnutzen unterschiedlicher aufsichtsrechtlicher Standards in den Mitgliedstaaten, und gefährdete so die Stabilität der Kreditwirtschaft. Eine Aufsicht über den Bankensektor in rein nationaler Hand wurde deshalb für die Zukunft als ungenügend empfunden. Mit der Errichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) als erste Säule der sog. Bankenunion wurden daher zum Herbst 2014 weitreichende Aufgaben und Befugnisse von der nationalen Ebene auf die Unionsebene verlagert.

Der SSM ist ein sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzendes System der Finanzaufsicht. In seinem Anwendungsbereich ist der SSM grundsätzlich auf in der Eurozone angesiedelte Kreditinstitute im Sinne der Eigenkapitalverordnung beschränkt. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Rolle der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgeübt. Bei ihren Aufgaben wird sie zudem von der Deutschen Bundesbank unterstützt. Zusammen bilden die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden einen hochverdichteten Verwaltungsverbund. Der EZB wurden durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-VO) weitreichende Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit der mikro- und makroprudentiellen Aufsicht über Kreditinstitute übertragen. In der Bundesrepublik ist die Aufsichtspraxis seitdem von einer Zweiteilung der Zuständigkeit zwischen EZB und BaFin geprägt. Die EZB ist ausschließlich für die gemeinsamen Verfahren, insbesondere die Zulassung aller Kreditinstitute, und die direkte Aufsicht über die sog. bedeutenden Institute zuständig. Dies betrifft in Deutschland die 27 größten Kreditinstitute des Landes. Die BaFin beaufsichtigt die sog. weniger bedeutenden Institute, welche zahlenmäßig den Großteil der Banken ausmachen, an Umsatz aber hinter den bedeutenden Instituten zurückbleiben. In Bezug auf die weniger bedeutenden Institute übt die EZB die „Aufsicht über das Funktionieren des Systems“ aus und beaufsichtigt die Institute auf diese Weise indirekt.

Die Grundlage dieser Zweiteilung der Aufsicht über bedeutende und weniger bedeutende Institute ist ein kompliziertes Kompetenzgefüge innerhalb des SSM. Das Ziel der Bearbeitung ist es, das Verhältnis zwischen den Aufgaben und Befugnissen der EZB auf Unionsebene und den Aufgaben und Befugnissen der BaFin auf nationaler Ebene herauszuarbeiten.

Einleitend wird in einem ersten Teil die Verteilung der Vollzugskompetenz im Mehrebenensystem der Union im Allgemeinen knapp dargestellt. Zudem werden die Grundbegriffe der Aufsicht und Regulierung sowie der Bankenaufsicht erläutert und die bestehenden Strukturen der Bankenregulierung und -aufsicht in der Europäischen Union dargestellt. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die organisatorischen Grundlagen des SSM, inklusive seiner Entscheidungsfindungsmechanismen, gelegt.

Anschließend wird auf die Verteilung der Vollzugskompetenz innerhalb des SSM im Speziellen eingegangen. Die Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden wird durch die SSM-VO und die zugehörige Rahmenverordnung vorgenommen. In diesem Zusammenhang zeigt sich die Vielschichtigkeit der Rolle, welche die EZB als Aufsichtsbehörde im SSM einnimmt. Im Rahmen der mikroprudentiellen Aufsicht wird sie einerseits als Wirtschaftsaufsicht direkt gegenüber den beaufsichtigten Kreditinstituten tätig. Andererseits soll sie als Verbundaufsicht, und damit Staatsaufsicht im weiteren Sinne, das Funktionieren des SSM als Aufsichtssystem sicherstellen und verfügt in diesem Kontext auch über Eingriffsbefugnisse gegenüber der BaFin als nationale Aufsichtsbehörde. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des Zuständigkeitswechsels zwischen EZB und nationalen Behörden. Mit dem Selbsteintrittsrecht gem. Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO besteht für die EZB die Möglichkeit von der grundlegenden Aufgabenverteilung abzuweichen und die Aufsicht über weniger bedeutende Institute an sich zu ziehen. Zusätzlich zur mikroprudentiellen Aufsicht wird die EZB im Rahmen der makroprudentiellen Aufsicht neben den dafür zuständigen nationalen Behörden als Systemaufsicht tätig.

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der vorangegangenen Analyse der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung wird die SSM-VO im Hinblick auf die These der Übertragung einer ausschließlichen Zuständigkeit auf die EZB im SSM untersucht. Dabei wird die einschlägige Rechtsprechung der Unionsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts herangezogen. Während der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung über die Einstufung der baden-württembergischen Landesbank von der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB und einer bloßen Unterstützungstätigkeit der BaFin als Form des dezentralisierten Vollzugs der EZB ausgeht, betont das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur europäischen Bankenunion die originär auf nationalem Recht beruhende Zuständigkeit der BaFin. Die unterschiedlichen Positionen werden auf ihre Konsequenzen für die Aufsichtstätigkeit im SSM untersucht und eine Auslegung der SSM-VO vorgenommen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Vereinbarkeit mit dem Primärrecht

gelegt; insbesondere mit Art. 127 Abs. 6 AEUV, der Rechtsgrundlage der SSM-VO, sowie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.