

Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion

von
Prof. Dr. Christoph Ohler

1. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de
ISBN 978 3 406 66087 0

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de

Ohler

Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion

beck-shop.de

beck-shop.de

Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion

von

Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht
und Internationales Wirtschaftsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

2015



beck-shop.de

Zitiervorschlag:
Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik, § ..., Rn. ...

www.beck.de

ISBN 978 3 406 66087 0

© 2015 Verlag C.H. Beck OHG,
Wilhelmstr. 9, 80801 München

Druck und Bindung: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim
Satz: Textservice Zink
Neue Steige 33, 74869 Schwarzach

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

beck-shop.de

Vorwort

Dieses Buch entstand im Zeitraum von Frühsommer 2012 bis August 2014. Es beschreibt die rechtlichen Reaktionen wie Reformen, die durch die Europäische Finanz- und Schuldenkrise ausgelöst wurden. Als juristisches Lehrwerk soll es das Verständnis erleichtern, welchen Regeln die Europäische Zentralbank in ihren beiden Aufgabenfeldern, der Bankenaufsicht und der Geldpolitik, unterliegt. Verbunden damit ist der Versuch, Brücken zwischen der Welt der Ökonomie und der Welt des Rechts zu schlagen.

Die Entstehung und Vollendung des Buches haben mehrere Personen maßgeblich unterstützt, denen ich großen Dank schulde. Mein Lektor beim Verlag C.H. Beck, Herr Dr. *Thomas Schäfer*, überzeugte mich mit großem Einsatz, das Projekt überhaupt in Angriff zu nehmen. Ohne ihn wäre es nicht entstanden. Den ersten Textentwurf lasen meine Mitarbeiter am Lehrstuhl in Jena Korrektur. Frau *Ulrike Pollin*, Frau *Marion Schmidt-Wenzel*, Herrn *Eric Urzowski* und Frau *Kirsten Weißgärber* verdanke ich viele wichtige Hinweise, die halfen, den Text zu verbessern. Meine Sekretärin, Frau *Susanne Prater*, redigierte das gesamte Manuskript mit unvergleichlicher Umsicht und Präzision. Mein besonderer Dank gilt schließlich der Stiftung Geld und Währung, die den Abschluss des Buches mit der Finanzierung eines Forschungssemesters im Sommersemester 2014 unterstützte.

Jena, September 2014

Christoph Ohler

beck-shop.de

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
§ 1 Geld	1
I. Grundfragen	1
II. Geld als soziales Instrument	11
III. Wirtschaftliche Bedeutung	15
IV. Rechtliche Erscheinungsformen	22
§ 2 Das Eurosystem	33
I. Aufbau und Zuständigkeitsverteilung	33
II. Unabhängigkeit	51
§ 3 Geldpolitik im Eurosystem	57
I. Vertragliche Aufgabenzuweisung	57
II. Der geldpolitische Transmissionsmechanismus	76
III. Der geldpolitische Handlungsrahmen	81
IV. Die Trennung von Geld- und Haushaltspolitik nach Art. 123 AEUV ..	90
V. Haushaltsrechtliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten	90
§ 4 Krisenverhütung und Krisenbewältigung	97
I. Systemkrisen – eine Phänomenologie	98
II. Aufgaben des Eurosysteins in Systemkrisen	109
III. Bankenkrisen	111
IV. Staatsschuldenkrisen	121
§ 5 Bankenaufsicht im SSM	137
I. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM)	137
II. Aufsichtsorganisation innerhalb der EZB	151
III. Der Behördenverbund des SSM	159
IV. Das Verhältnis der EZB zum ESFS	174
V. Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten	177
VI. Ziele und Aufgaben des SSM	179
VII. Der Zuständigkeitsbereich der EZB	183
VIII. Anwendbares Recht	197
IX. Handlungsinstrumente der EZB	205
X. Befugnisse der EZB gegenüber Kreditinstituten	210
XI. Rechtsschutzfragen	227
Sachverzeichnis	229

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
§ 1 Geld	1
I. Grundfragen	1
1. Das Wesen des Geldes	2
a) Geld als Funktionsträger	2
b) Geld als Schuld	3
c) Geld als Schatz	6
d) Der Wert des Geldes	7
e) Rechtliche Sicherung des Geldwertes	9
2. Geldwert, Erwartungen und Vertrauen	9
3. Geld und Recht	11
II. Geld als soziales Instrument	11
1. Bedeutung von sozialen Vorverständnissen	12
2. Soziale Unentbehrlichkeit des Geldes	13
III. Wirtschaftliche Bedeutung	15
1. Geldfunktionen	15
a) Mikroökonomische Funktionen	15
b) Makroökonomische Funktionen	15
2. Nominalismus	17
3. Geld, Kredit und Zins	19
a) Wechselbezüglichkeit von Geld und Kredit	19
b) Unterschiede zwischen Geld und Kredit	19
c) Zinsfunktionen	20
4. Kaufkraft, Inflation und Deflation	21
5. Wechselkurs	22
IV. Rechtliche Erscheinungsformen	22
1. Geld als Instrument hoheitlicher Steuerung	22
2. Banknoten und Münzen	24
a) Rechtsqualität von Banknoten	24
b) Ausgabe	24
c) Emittenten	25
d) Gesetzliches Zahlungsmittel	26
e) Münzen	27
f) Demonetisierung	27
3. Giralgeld; Zentralbankgeld; Basisgeld	28
a) Rechtliche Qualität des Giralgedes	28
b) Zentralbankgeld	29
c) Basisgeld	29
4. Elektronisches Geld; Cybermoney	30
5. Geldnahe Phänomene und Geldmengenkonzepte	30

Inhaltsverzeichnis

§ 2 Das Eurosystem	33
I. Aufbau und Zuständigkeitsverteilung	33
1. Eurosystem und ESZB	33
2. Rechtsstellung der nationalen Zentralbanken und der EZB	35
a) Rechtliche Eigenständigkeit nationaler Zentralbanken	35
b) Rechtspersönlichkeit und Organstellung der EZB	36
c) Föderale Verflechtung im Eurosystem	37
d) Autonome Bereiche nationaler Zentralbankpolitik	38
3. Kapital und Währungsreserven der EZB; Gewinne und Verluste	39
a) Kapital	39
b) Währungsreserven	40
c) Gewinne	41
d) Verluste	42
e) Horizontale Haftung im Eurosystem	43
4. Beschlussorgane der EZB	44
a) Zusammensetzung des EZB-Rats	44
b) Stimmrechte im EZB-Rat	44
c) Direktorium	46
d) Präsident	47
e) Erweiterter Rat	47
5. Leitung des Eurosystems	47
6. Rechtliche Handlungsformen der EZB	48
7. Durchführung der Geldpolitik nach dem Grundsatz der Dezentralität	49
II. Unabhängigkeit	51
1. Umfang und Bedeutung	51
2. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	53
§ 3 Geldpolitik im Eurosystem	57
I. Vertragliche Aufgabenzuweisung	57
1. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	57
a) Währungspolitik und Geldpolitik	57
b) Ziele und Aufgaben	58
2. Geldpolitik als Geldversorgung der Volkswirtschaft	59
a) Bedeutung der Aufgabe	59
b) Gebot der einheitlichen Geldpolitik	59
c) Theorie des optimalen Währungsraums	60
3. Geldpolitik als Sicherung von Preisstabilität	61
a) Wirtschaftliche Bedeutung; Vorrangigkeit des Ziels	61
b) Beurteilungsspielräume der EZB	63
c) Der Schwellenwert von 2%	63
d) Weitere konzeptionelle Bedingungen	64
e) Vermögenspreise und Preisstabilität	65
f) Grundrechtlicher Schutz des Geldwertes	66
4. Unterstützung der Wirtschaftspolitik	66
5. Durchführung von Devisengeschäften	68
a) Devisenmarktinterventionen innerhalb von Wechselkurssystemen	69
b) Devisenmarktinterventionen bei freiem Kapitalverkehr	70
c) Devisenversorgung des Euroraums	71
6. Kontoführung und Bereitstellung von Zahlungssystemen	71
7. Sicherung von Finanzstabilität	73
a) Finanzstabilität als Teil des Mandats der EZB	73
b) Wirtschaftliche Bedeutung	74
c) Erhebliche Randunschärfen der Aufgabe	75

	II. Der geldpolitische Transmissionsmechanismus	76
1.	Begriff und wirtschaftliche Bedeutung	76
2.	Das operative Ziel der Geldpolitik im Eurosystem	77
3.	Rechtliche Bezugsgrößen: Grundfreiheiten und Grundrechte	77
4.	Räumliche Bezugsgrößen	78
a)	Euro-Währungsgebiet	78
b)	Binnenmarkt	79
c)	Globale Finanzmärkte	80
5.	Sachliche Bezugsgrößen: Einlagen- und Kreditgeschäft	80
III. Der geldpolitische Handlungsrahmen	81	
1.	Zugelassene Geschäftspartner	81
2.	Marktmäßige Instrumente	82
a)	Offenmarktgeschäfte	83
b)	Ständige Fazilitäten	85
c)	Sicherheiten	85
3.	Mindestreservepolitik	87
a)	Funktionsweise	87
b)	Reservepflichtige Institute	87
c)	Berechnung	88
d)	Sanktionen	89
IV. Die Trennung von Geld- und Haushaltspolitik nach Art. 123 AEUV	90	
V. Haushaltsrechtliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten	90	
1.	Autonomie der Haushaltspolitik	90
2.	Finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten	92
3.	Verbot übermäßiger Verschuldung	93
4.	Verfahrensmäßige Absicherung der Verschuldungsgrenzen	94
§ 4 Krisenverhütung und Krisenbewältigung	97	
I. Systemkrisen – eine Phänomenologie	98	
1.	Krisenbegünstigende Strukturen des Finanzsystems	99
a)	Marktstrukturen	99
b)	Regulatorische Strukturen	101
2.	Ursachen: Systemische Risiken	102
a)	Definition	102
b)	Vorbeugung durch Makroaufsicht?	104
3.	Übertragungswege	105
4.	Realwirtschaftliche Folgen	108
II. Aufgaben des Eurosystems in Systemkrisen	109	
1.	Zielkonflikte	109
2.	Rechtliche Grenzen	110
III. Bankenkrisen	111	
1.	Kennzeichen und Risiken des Bankgeschäfts	111
a)	Grundlagen der Finanzintermediation	111
b)	Verwirklichung von Risiken	112
2.	Emergency Liquidity Assistance	114
a)	Funktionsweise	114
b)	Rechtliche Vorgaben im Eurosystem	115
c)	Die Unterscheidung von illiquiden und insolventen Banken	115
3.	Varianten des quantitative easing	117
4.	Endgültiger Kauf von Wertpapieren	118
5.	Bankenrestrukturierung	120

Inhaltsverzeichnis

IV. Staatsschuldenkrisen	121
1. Kennzeichen und Risiken	121
2. Stabilitätshilfen durch den ESM	123
a) Wirkungsweise	123
b) Schutz der Finanzstabilität als Aufgabe	124
c) Empfänger	124
d) Instrumente der Stabilitätshilfe	125
e) Konditionalität	125
3. Umschuldungen	127
a) Verfahrensrechtliche Anforderungen durch collective action clauses	127
b) Eigentumsschutz	129
c) Internationalrechtliche Anerkennung	129
4. Interventionen der EZB auf Märkten für Staatsanleihen	130
a) Das OMT-Programm	130
b) Reichweite des EZB-Mandats nach Art. 127 AEUV	132
c) Verbot der Umgehung von Art. 123 AEUV	134
§ 5 Bankenaufsicht im SSM	137
I. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM)	137
1. Vom Binnenmarkt zur Bankenunion	137
a) Dezentrale Aufsicht im Binnenmarkt	137
b) Finanzkrise und Europäisches System der Finanzaufsicht	138
c) Schuldenkrise und Bankenunion	140
d) SSM-VO als politischer Kompromiss	142
e) SSM-RahmenVO	144
f) Übergangsphase bis 4. November 2014	144
2. Rechtsgrundlage der SSM-VO: Art. 127 Abs. 6 AEUV	145
a) „Besondere Aufgaben“	145
b) „Kreditinstitute“	147
c) „Sonstige Finanzinstitute“	147
d) Räumliche Erstreckung	148
e) Deutschland: Notwendigkeit eines Übertragungsgesetzes?	149
3. Wirkungsweise des SSM	149
II. Aufsichtsorganisation innerhalb der EZB	151
1. Aufsichtsgremium	151
a) Vorsitzender	152
b) Stellvertretender Vorsitzender	152
c) EZB-Vertreter	153
d) Vertreter der nationalen zuständigen Behörden	153
e) Sekretariat; Lenkungsausschuss; Generaldirektionen	153
f) Zuständigkeit und Beschlussverfahren des Aufsichtsgremiums	154
g) Verhältnis zum EZB-Rat	155
h) Verhältnis zu den teilnehmenden Mitgliedstaaten	156
2. Trennung von der geldpolitischen Funktion	157
a) Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht	157
b) Organisatorische Vorkehrungen	158
III. Der Behördenverbund des SSM	159
1. Rechtsstellung und Verfahren der EZB	159
2. Rechtsstellung und Verfahren nationaler zuständiger Behörden	160
a) Organisationsrechtliche Eigenständigkeit	160
b) Verfahrensmäßige Autonomie	161

3.	Verbundverwaltung	162
a)	Grundsätze	162
b)	Vollstreckungshilfe	162
c)	Joint Supervisory Teams	163
d)	Konsolidierende Aufsichtsbehörde; Aufsichtskollegien	164
4.	Herkunftslandaufsicht im Binnenmarkt	165
a)	Grundsätze	165
b)	Sonderregelungen innerhalb des SSM	166
c)	Zuständigkeitsverteilung gegenüber nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten	167
5.	Unabhängigkeit der beteiligten Behörden	168
a)	Unabhängigkeit der EZB	168
b)	Rechenschaftspflicht der EZB	170
c)	Unabhängigkeit nationaler zuständiger Behörden	171
d)	Parlamentarische Kontrolle nationaler Behörden	172
6.	Finanzierung des SSM	173
IV.	Das Verhältnis der EZB zum ESFS	174
1.	EZB und EBA	174
2.	EZB, EIOPA und ESMA	176
3.	EZB und ESRB	176
V.	Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten	177
1.	Allgemeine Vereinbarungen	177
2.	Enge Zusammenarbeit nach Art. 7 SSM-VO	177
VI.	Ziele und Aufgaben des SSM	179
1.	Bankenaufsicht als Aufgabe im öffentlichen Interesse	179
2.	Schutz der Finanzsystemstabilität	180
3.	Schutz der Einleger und Anleger	181
4.	Verbraucherschutz	181
5.	Wettbewerbsschutz	182
6.	Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	182
VII.	Der Zuständigkeitsbereich der EZB	183
1.	Räumlicher und persönlicher Anwendungsbereich der SSM-VO	183
2.	Sachlicher Zuständigkeitsbereich der EZB nach der SSM-VO	184
a)	Allgemeine Grundsätze	184
b)	Eigenkapitalanforderungen	185
c)	Verbriefungen	186
d)	Großkredite	187
e)	Liquidität	187
f)	Verschuldungsgrenzen	188
g)	Unternehmensführung; Risikomanagement	188
h)	Offenlegung	189
i)	Aufsichtliche Überprüfungen und Stresstests	189
j)	Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis; Finanzkonglomerate	190
k)	Sanierung; frühzeitiges Eingreifen	190
3.	Direkte Zuständigkeit für bedeutende Kreditinstitute	191
a)	Allgemeines	191
b)	Bedeutende Kreditinstitute	191
c)	Einstufungsverfahren	193
4.	Indirekte Zuständigkeit für weniger bedeutende Kreditinstitute	194
a)	Befugnisse der EZB gegenüber nationalen Behörden	194
b)	Befugnisse der EZB gegenüber Kreditinstituten	195
c)	Selbsteintrittsrecht der EZB	195

Inhaltsverzeichnis

5. Internationale Zuständigkeit der EZB	195
6. Verbleibende sachliche Zuständigkeiten nationaler Behörden	197
VIII. Anwendbares Recht	197
1. Primärrecht	197
a) Allgemeine Bindung an die Verträge	197
b) Anwendbarkeit der Grundfreiheiten	198
c) Niederlassungsfreiheit	198
d) Dienstleistungsfreiheit	199
e) Beschränkungs- und Diskriminierungsverbot	199
f) Rechtfertigung	200
2. Grundrechte	200
3. Sekundärrecht	201
a) Richtlinien	201
b) Verordnungen	202
c) Durchführungsverordnungen; delegierte Verordnungen	202
4. Mitgliedstaatliches Recht	202
5. Völkerrecht	204
IX. Handlungsinstrumente der EZB	205
1. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	205
2. Verordnungen	205
3. Beschlüsse	206
4. Leitlinien und Empfehlungen	208
5. Spezifische Anweisungen; allgemeine Weisungen	209
X. Befugnisse der EZB gegenüber Kreditinstituten	210
1. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens	210
a) Sprachenfrage	211
b) Amtsermittlungsgrundsatz	211
c) Anspruch auf rechtliches Gehör	211
d) Recht auf Akteneinsicht	212
e) Begründungspflicht	213
2. Zulassung und Entzug der Zulassung, Art. 14 SSM-VO	214
a) Bedeutung der Zulassung	214
b) Zulassungsvoraussetzungen	214
c) Umfang der Zulassung	215
d) Zuständigkeit und Verfahren	215
e) Entzug der Zulassung	216
3. Kontrolle des Beteiligungserwerbs, Art. 15 SSM-VO	218
4. Untersuchungsbefugnisse, Art. 10 bis 13 SSM-VO	218
a) Informationsersuchen	218
b) Allgemeine Untersuchungen	219
c) Prüfungen vor Ort	220
5. Besondere Aufsichtsbefugnisse, Art. 16 SSM-VO	221
6. Makroprudentielle Befugnisse, Art. 5 SSM-VO	223
7. Verwaltungssanktionen, Art. 18 SSM-VO	224
a) Sanktionsrecht der EZB	224
b) Verwaltungsgeldbußen	225
c) Strafgelder	226
XI. Rechtsschutzfragen	227
1. Trennungsgrundsatz	227
2. Administrativer Überprüfungsausschuss	227
Sachverzeichnis	229