

Die Bankenaufsicht als Problem des Verwaltungsrechts und der Verwaltungspraxis

Von

Herbert Steinert, Berlin-Spandau

Inhaltsverzeichnis: I. Vorbemerkung S. 63. — II. Weshalb Bankenaufsicht? 1. Wesen, Aufgaben und Bedeutung der Banken S. 64. — 2. Die Gründe für eine Aufsicht S. 71. — 3. Die bisherige Gesetzgebung S. 73. — III. Die Grundphänomene der Bankenaufsicht: 1. Sinn und Ziel der Bankenaufsicht S. 75. — 2. Was ist zu beaufsichtigen und zu kontrollieren? S. 77. — 3. Wer soll beaufsichtigen und kontrollieren? S. 79. — 4. Die Mittel der Aufsicht und Kontrolle S. 82. — IV. Bankenaufsicht und Verwaltung: 1. Die Stellung der Verwaltung in der Bankenaufsicht S. 85. — 2. Aufgaben und Funktionen der Verwaltung bei der Durchführung der Bankenaufsicht S. 88. — 3. Der Charakter der Bankenaufsichtsverwaltung S. 92. — 4. Ist die Bankenaufsicht eine Aufgabe für die Verwaltung? S. 94. — V. Schlußfolgerung und Ausblick S. 95. — Literaturübersicht S. 97.

I.

Nachdem die Wirtschaft unseres aus dem Zusammenbruch hervorgegangenen Reststaates auf der Grundlage der sozialen Marktwirtschaft mittlerweile eine gewisse Konsolidation erfahren hat und für zahlreiche Bereiche des wirtschaftlichen Lebens die art- und wesensgemäßen Ordnungsnormen und Organisationsformen gefunden und in Kraft gesetzt wurden, bedarf allmählich auch das Bankwesen — zusammen mit dem Geldwesen der bedeutsamste und empfindlichste Nerv aller Wirtschaftsverbindungen — bald einer umfassenden Neuordnung. Vollzieht sich seine Tätigkeit doch noch immer nach den Vorschriften des im Jahre 1934 erlassenen und in der Folgezeit mehrfach abgeänderten Reichsgesetzes über das Kreditwesen, eines Gesetzes, das sowohl dem veränderten Wirtschaftssystem als auch der andersgelagerten Zuständigkeitsverteilung nicht mehr gerecht wird. Wenn es in der Zwischenzeit trotzdem eine noch leidlich normale Funktion des Bankenapparates sicherte, so vornehmlich deshalb, weil sich die Bankaufsichtsbehörden der Länder im Interesse der für die Gesamtwirtschaft lebenswichtigen Einheitlichkeit des Bankwesens dazu bereit fanden, die sich aus dem

Gesetz für sie ergebenden Aufsichtspflichten nur im gegenseitigen Einvernehmen und so behutsam wie möglich auszuüben.

Indessen ist vor der Verabschiedung eines neuen Kreditwesengesetzes die Klärung zahlreicher noch schwelender Probleme erforderlich. Um welche Probleme — vor allem um welches Kernproblem — es sich dabei im einzelnen handelt, soll versucht werden, in der nun anschließenden Darstellung aufzuzeigen.

II.

Um die ganze Komplexität der jeder Bankaufsicht inhärenten Problematik zu erkennen, erscheint es angebracht, zunächst eine knappe — weniger erschöpfende als zusammenfassende — Übersicht über das Wesen, die Aufgaben und die Bedeutung der Banken zu geben und daran anknüpfend eine Antwort auf die Frage zu suchen: Ist eine Kontrolle und Beaufsichtigung der Banken erforderlich und wenn ja, aus welchen Gründen? Ein Blick auf die bisherige Bankaufsichtsgesetzgebung soll die Übersicht vervollständigen.

1. Welche Merkmale sind also für die Banken wesensbestimmend, welche Aufgaben fallen ihnen im Wirtschaftsablauf zu und worin liegt ihre volkswirtschaftliche Bedeutung?

Wenn S o m a r y die Banken als Institute bezeichnet, die berufsmäßig Kredit nehmen¹, so mag diese Definition zunächst verblüffen. Sie offenbart aber das entscheidende, allen Banken gemeinsame Wesensmerkmal: die K r e d i t - u n d K r i s e n e m p f i n d l i c h - k e i t. Ganz gleich, um welche Arten von Banken es sich handelt, sie alle erhalten die Mittel zu ihrer Tätigkeit durch die Übernahme von Schuldverpflichtungen.

Sowohl die Notenausgabe wie die Annahme von Kassen- und Spareinlagen wie auch die Emission von Pfandbriefen begründen — wenn auch jeweils in verschiedenen Formen — Verpflichtungen für die Banken. Diese Schuldverpflichtungen bilden zusammen mit dem Eigenkapital die Grundlage des Bankgeschäftes und sie erst versetzen die Banken in die Lage, jene Tätigkeit zu entfalten, die der Allgemeinheit in der Kreditgewährung, dem Effektenkauf und dergl. als das eigentliche Bankgeschäft geläufig ist.

Dabei ergibt sich aus der Vielgestaltigkeit des Geld- und Kapitalmarktes, daß nicht jede Bank in der Lage ist, jedes Geld- und Kapitalgeschäft zu betreiben; denn schon die Art der Schuldverpflichtung weist die Tätigkeit einer Bank jeweils in eine bestimmte Richtung. Abgesehen von der Notenbank, die eine Sonderstellung einnimmt, entscheidet näm-

¹ S o m a r y : Bankpolitik S. 3.

lich die Zeitdauer der von der Bank eingegangenen Verpflichtung darüber, welchem Geld- oder Kapitalgeschäft sie sich zuwenden kann.

Während Banken, deren Mittel überwiegend aus kurzfristig kündbaren oder täglich fälligen Einlagen herrühren, in der Regel nur das kurzfristige Geschäft suchen können, vermögen Banken mit langfristig überlassenen Einlagen (und hohem Eigenkapital) über viel längere Zeiträume zu disponieren und sich festzulegen.

So lassen sich auf Grund der unterschiedlichen Verpflichtungsdauer im wesentlichen folgende Banktypen unterscheiden:

An der Spitze des Bankwesens steht — sich scharf von allen übrigen Bankinstituten abhebend und mit einer nur auf sie zugeschnittenen Verfassung — die N o t e n - o d e r Z e n t r a l b a n k . Ihre Aufgabe liegt grundsätzlich darin, „Hüterin des nationalen Geldsystems und seiner Stabilität zu sein“².

Um diese herum gruppiert sich die große Zahl der übrigen Banken, unter denen am zahlreichsten vertreten die D e p o s i t e n - und die F i n a n z b a n k e n sind. Während die Depositenbanken in der Form von Kredit-, Spar- oder Genossenschaftsbanken wegen ihrer kurzfristig kündbaren und täglich fälligen Einlagen vorwiegend nur das kurzfristige Bankgeschäft betreiben können, vermögen sich die Finanzbanken schon längerfristigen Geschäften zuzuwenden. Sie fungieren oftmals als sogenannte Hausbanken bedeutender Unternehmen und können deshalb übersichtlicher und für längere Zeiträume disponieren. Im Prinzip rechnen sie zu den das kurzfristige Geschäft pflegenden Banken.

Demgegenüber widmen sich die P f a n d b r i e f i n s t i t u t e , die in Form von Hypothekenbanken und dergl. auftreten, nahezu ausschließlich dem ausgesprochen langfristigen Bankgeschäft. Da sie ihre Einlagen auf vertraglicher Grundlage oftmals für die Dauer von vielen Jahren erhalten, vermögen sie diese ebenso langfristig anzulegen. In die gleiche Gruppe rechnen die V e r s i c h e r u n g s g e s e l l s c h a f t e n , denen regelmäßig langfristige Einlagen zufließen.

Allen diesen Banken obliegt es nun, die legitimen Geld- und Kapitalbedürfnisse der Wirtschaft zu befriedigen. Muß doch die Wirtschaft jederzeit mit einer wertbeständigen, der jeweiligen Gütermenge entsprechenden Geld- und Kapitalmenge ausgestattet sein, wenn das wirtschaftliche Gleichgewicht nicht ernsthaft gestört werden soll. Dabei genügt es — wegen der Raschheit, mit der sich die Kreislaufbewegung vollzieht — nicht, daß eine der Gütermenge entsprechende Geld- und Kapitalmenge in irgendeiner Form an irgendeiner Stelle insgesamt zur Verfügung steht. Entscheidend ist vielmehr, daß diese Geld- und

² Forstmann: Geld und Kredit S. 647.

Kapitalmenge auch jeweils an den Stellen zum Gebrauch bereitsteht oder bereitgestellt werden kann, an denen ein gerechtfertigter Geld- oder Kapitalbedarf auftritt.

Das zu besorgen ist nun — abgesehen von der Erstausstattung durch die Notenbank — in erster Linie Sache der Kreditbanken. „In der Verteilung der Kaufkraft auf die einzelnen Gruppen liegt ihre entscheidende Bedeutung“³ und ihre Tätigkeit schafft letztlich die Voraussetzung dafür, daß der Kredit die ihm zukommende Funktion, nämlich „Kapital von Stellen niederer an Stellen höherer Ertragsfähigkeit zu übertragen oder neu erstehen zu lassen“⁴, auch erfüllen kann.

Wie geht das vor sich? Nun, einmal werden jene Unternehmer, die mit einer noch ausdehnungsfähigen, ertrag- und gewinnversprechenden Produktion aufwarten können, bemüht sein, das zur Ausdehnung ihrer Produktion erforderliche Kapital zu erlangen. Zum anderen werden bei anderen Unternehmern vielleicht Gewinne anfallen, für die im eigenen Unternehmen keine oder nur geringen Ertrag versprechende Investitionsmöglichkeiten gegeben sind. Sie werden deshalb versuchen, diese Gewinne an „Stellen höherer Ertragsfähigkeit“ unterzubringen.

Sowohl die Nachfrage als auch das Angebot dieser Unternehmergruppen richtet sich an die Banken. Deren Dispositionen aber werden von dem Streben nach Rentabilität beherrscht; also werden sie die angebotenen Gewinne als Einlagen zum entsprechenden Zinssatz hereinnehmen. Dagegen ist das Ausmaß der Kreditgewährung an die kreditsuchenden Unternehmer nach dem Grundsatz der „Goldenene Bankregel“ von der Liquidität der betreffenden Bank abhängig. Diese Regel besagt, daß zwischen allen Aktiv- und allen Passivposten gleicher Fälligkeit Übereinstimmung bestehen soll, daß also im Grunde eine Bank keinen anderen Kredit geben darf als den, welchen sie selber erhält.

Indessen zeigt die Praxis, daß sich die Banken nicht nur auf die Vermittlung der vorgenannten Kredite beschränken, sondern daß sie darüber hinaus noch zusätzliche Kredite gewähren, daß sie also über die normale Kreditgewährung (aus entsprechenden Einlagen) hinaus noch Kreditschöpfung betreiben.

Gegen solche Kreditschöpfung ist nun so lange nichts einzuwenden, als die Banken — trotz der damit unzweifelhaft verbundenen Verschlechterung ihrer Liquidität — fähig bleiben, „ihre Aktivwerte so schnell und ohne Verluste zu realisieren, wie dies mit Rücksicht auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen erforderlich ist“⁵.

³ Somary: Bankpolitik S. 73.

⁴ Tautscher: Bankenverstaatlichung S. 144.

⁵ Forstmann: Geld u. Kredit S. 696.

Das können sie erreichen entweder durch Verkauf ihrer Wertpapiere, durch Kündigung von Krediten oder durch Rediskontierung von Wechseln bei der Notenbank. Und hier zeigt sich, daß die Banken in erheblichem Maße von der Notenbank abhängig sind. Denn was geschieht, wenn die Notenbank einmal zur Rediskontierung nicht bereit sein sollte und die beiden anderen Möglichkeiten zur Erhaltung der Liquidität bereits ausgeschöpft sind?

Dieser Gefahr der Illiquidität können die Banken dadurch begegnen, daß sie einmal eine scharfe Trennung zwischen kurz- und langfristigen Geschäften vornehmen, und zum anderen, indem sie die Höchstgrenze ihrer Kreditausdehnung nach der Höhe ihrer eigenen Mittel und der kurz- bzw. langfristigen Einlagen bemessen. Indessen werden sie zwecks Erzielung einer größtmöglichen Rentabilität bestrebt sein, ihre Barmittel dabei so niedrig wie möglich zu halten.

Trotzdem darf aber — wenn das wirtschaftliche Gleichgewicht keine folgenschweren Störungen erleiden soll — das Kreditvolumen einer Bank nicht über einen gewissen Hundertsatz ihrer liquiden Mittel — wovon wiederum ein Teilbare Mittel sein müssen — ausgedehnt werden. Dieser Hundertsatz wird jeweils gewisse Schwankungen aufweisen. Er hängt sowohl von der Höhe und Flüssigkeit der eigenen Mittel als auch von den örtlichen Geschäftsgepflogenheiten und schließlich von der Effizienzsteigerung und der Prosperität der Wirtschaft ab; eine gewisse Mindestgrenze wird aber nicht unterschritten werden dürfen. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Vorschriften wird eine verantwortungsbewußte Bankleitung nach diesem Grundsatz handeln müssen, wenn sie den Bestand und das Ansehen ihres Instituts nicht gefährden will.

Nun wird aber der Geld- und Kapitalbedarf der Wirtschaft je nach Konjunkturlage und Jahreszeit sehr unterschiedlich sein. Dann wird es die Erhaltung des Geldwertes notwendig machen, die umlaufende Geldmenge entweder einzuschränken oder auszudehnen. Hier ist es vor allem Sache der Notenbank, mit den Mitteln der Geldpolitik — wie Änderung des Diskontsatzes und der Offenen-Markt-Operation — auf eine Einengung oder Ausdehnung des Geldvolumens hinzuwirken. Sache der Banken ist es dabei, sich mit ihrer Liquiditätspolitik den jeweiligen Maßnahmen der Notenbank anzupassen und unter allen Umständen eine feste Reservehaltung zu beachten, denn die geldpolitischen Maßnahmen der Notenbank werden nur dann die erhoffte Wirkung haben, wenn sie von den übrigen Banken nicht durchkreuzt werden. Kann doch den Maßnahmen der Diskont- und Offenen-Markt-Politik z. B. schon dadurch die Wirkung genommen werden, daß die Banken, wenn ihnen von der Notenbank die Mittel entzogen werden,

ihre Kredite nicht ebenfalls in dem entsprechenden Umfange einschränken, sondern diese vielleicht sogar unter radikaler Verminderung der Reservesätze noch weiter ausdehnen. Ob ein verantwortungsbewußter Bankleiter in dieser Weise verfahren würde, ist eine andere Frage. Immerhin gäbe es in der freien Marktwirtschaft kein Mittel, ihn daran zu hindern.

Was nun die volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken anlangt, so liegt diese insonderheit darin, daß die Banken mit ihrer Tätigkeit den Geld- und Kapitalfluß organisieren und durchführen. Sie befinden sich dabei etwa in der Rolle von Überdruck- bzw. Unterdruckventilen, über die jeweils das Zuviel oder Zuwenig an Zahlungsmitteln und Kapital den ökonomisch gerechten Ausgleich sucht und den Stellen der höchsten Ergiebigkeit zustrebt. Ihr — aus der weiten Verzweigung auf das gesamte Wirtschaftsgebiet resultierender — unmittelbarer Kontakt mit den Bedarf oder Überschuß habenden Wirtschaftssubjekten macht sie für die moderne Wirtschaft unentbehrlich.

Während es jedoch ursprünglich eine Vielzahl selbständiger Bankinstitute gegeben hat, hat sich mit fortschreitender Industrialisierung — ebenso wie in anderen Bereichen — eine scharfe Konzentration des Bankwesens vollzogen. So wurden zwischen 1913 und 1933 unmittelbar und mittelbar 285 Banken von den deutschen Großbanken übernommen. Im Jahre 1934 betrug der Anteil der Berliner Großbanken an der Bilanzsumme der deutschen Banken fast 90 Prozent⁶. An Stelle einer Vielzahl selbständiger kleiner und mittlerer Bankhäuser dominieren in der modernen Wirtschaft wenige Großbanken mit einem weitverzweigten Filialnetz. Die Ursache für diesen Konzentrationsprozeß ist in dem Anwachsen des Bedarfs der modernen Wirtschaft an Geld und Kapital zu suchen, deren Bereitstellung von den kleinen Instituten nicht mehr bewältigt werden konnte. Ja, selbst Großbanken sind heute oftmals genötigt, sich mit anderen Banken zusammenzuschließen, wenn es gilt, ein größeres Produktionsvorhaben zu finanzieren. Denn der Kapitalaufwand und auch das Risiko hat bei der Finanzierung solcher Vorhaben oftmals Ausmaße angenommen, die von einer einzigen Bank nicht mehr getragen werden können.

Als Folge dieses Konzentrationsprozesses konnte es nicht ausbleiben, daß die Funktion der heutigen Volkswirtschaft in weit höherem Maße von der reibungslosen Funktion und der Stabilität der Banken abhängig ist, als dies früher der Fall war. Die Insolvenz einer der früheren Kleinbanken führte in der Regel — so bedauerlich und schmerzlich diese für die unmittelbar Betroffenen auch sein mochte

⁶ Nach Somary: Bankpolitik S. 323.

— noch keineswegs zu Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Insolvenz einer Großbank bringt dagegen unzweifelhaft ernsthafte und oftmals auch dauerhafte Erschütterungen des wirtschaftlichen Gefüges mit sich.

Indessen ist noch ein weiteres Moment zu beachten. Es wird nämlich verschiedentlich behauptet, der Umstand, daß ein erheblicher Prozentsatz der Geld- und Kapitalausstattung einer Volkswirtschaft im Zuge der Geld- und Kapitalbewegungen seinen Weg über nur wenige Banken nehmen muß, versetze diese in die Lage, wirtschaftliche Macht zu entfalten. Wenn die Großbanken auf Grund ihres Rentabilitäts- und Gewinnstrebens auch eigene Ziele zu verfolgen suchen, so fragt es sich doch, ob man angesichts der ungleich höhere Werte umfassenden Konzentrationen auf dem industriellen Sektor hierbei noch von Machtentfaltung sprechen kann. Verfügte doch z. B. in den dreißiger Jahren die größte Aktienbank Deutschlands kaum über viel mehr an Aktienkapital, als die größte Industriegesellschaft zur Auszahlung des Gewinns eines einzigen Jahres benötigte⁷! Die bei der Struktur der modernen Wirtschaft naturnotwendige enge Anlehnung der Banken an die Notenbank kann bei den Banken eine ernsthafte Tendenz zur Entfaltung wirtschaftlicher Macht doch wohl kaum noch aufkommen lassen.

So meint Somary, daß sich das Machtverhältnis zwischen Banken und Industrie so entscheidend zuungunsten der Banken verschoben habe, daß von einer leitenden Rolle des Bankwesens nirgends mehr ernsthaft gesprochen werden könne. Der Instrumentcharakter sei heute offenkundig. Die Banken seien nicht einmal mehr die Erreger der Konjunkturen; diese könnten von den Banken höchstens noch intensiviert werden. Das zur Herbeiführung der Konjunkturen erforderliche Geld würde auch ohne Banken zur Verfügung stehen, wenn auch nicht in so großen Mengen⁸.

Wenn demgegenüber Forstmann⁹ die Meinung vertritt, daß die Banken „den Aufschwung — wenigstens in seinem Beginn — völlig von sich aus und ohne besondere Mithilfe der Zentralbank finanzieren“ können und dies damit begründet, daß „in Zeiten der Depression immer flüssige Mittel in ausreichendem Umfange vorhanden sind, so daß die Mitgliedsbanken in diesem Stadium der Entwicklung nicht auf eine Rediskontbereitwilligkeit der Zentralbank angewiesen sind“, dann sagt er damit im Grunde nichts anderes als Somary. Denn au' dann geht der Impuls zum Beginn des Aufschwungs noch nicht von den

⁷ Nach Somary: *Bankpolitik* S. 351.

⁸ a.a.O. S. 350.

⁹ a.a.O. S. 707.

Banken aus. Im Gegenteil, der bloße Instrumentcharakter der Banken tritt auch hier offen zutage, wenngleich dabei eine gewisse Aktivität der Banken auch nicht zu leugnen ist.

Dagegen ist es eine andere Frage, ob nicht der Umstand bedenklich stimmen muß, daß auf diese Weise eine Konjunktur auch ohne die Mitwirkung der Notenbank einsetzen kann. Und hier wird die Notenbank in der Tat sehr auf der Hut sein müssen. Denn wenn der Notenbank ein Aufschwung zu diesem Zeitpunkt nicht angebracht erscheinen sollte, dann wird sie rechtzeitig versuchen müssen, mit Hilfe der Offenen-Markt-Operation und Änderung des Diskontsatzes das eventuelle Zuviel an flüssigen Mitteln an sich zu ziehen. Überhaupt wird sie stets sehr sorgfältig darauf zu achten haben, daß die Ausdehnung der Geld- und Kapitaldecke nur mit einer entsprechenden Erweiterung der Gütermenge und Zunahme der Dienstleistungen Hand in Hand geht.

So läßt sich sagen, daß angesichts des Angewiesenseins der Banken auf die in der Wirtschaft investierten und umlaufenden großen Kapital- und Geldmengen und auf die in der Produktion neu erstehenden Werte, schon hin und wieder die Gefahr auftauchen kann, daß die eine oder andere Bank von einer oder mehreren Produzentengruppen zu Transaktionen herangezogen oder veranlaßt wird, deren Durchführung zwar durchaus im legalen Interesse der betreffenden Produzenten liegen kann und die daneben auch für die Bank einen angemessenen Gewinn in Aussicht stellen, aus denen aber doch der Gesamtwirtschaft oftmals erhebliche Nachteile und Schäden erwachsen können. Hier etwa von einer Machtentfaltung der Banken reden zu wollen, wäre aber doch wohl etwas übertrieben.

Dagegen verdient die Tatsache, daß der Geld- und Kapitalverkehr einer Volkswirtschaft über nur noch wenige Banken abgewickelt wird, besondere Aufmerksamkeit. Wenn nämlich der Fall eintreten sollte, daß nur eines dieser wenigen Institute einmal — ganz gleich aus welchen Gründen — seine Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern nicht mehr erfüllen könnte und eventuell seine Schalter schließen müßte, dann würden davon erhebliche Teile der Volkswirtschaft betroffen. Denn da die unmittelbar in Mitleidenschaft gezogenen Gläubiger in der Regel über die durch die Insolvenz der Bank ausgefallenen Gelder bereits disponiert hatten und auch deren Gläubiger oftmals schon ähnliche Verpflichtungen eingegangen waren, überträgt sich die Zahlungseinstellung dieser einen Bank wie eine Wellenbewegung auf die gesamte Volkswirtschaft. Es werden Betriebe stillgelegt und Entlassungen vorgenommen werden müssen. Das hat wiederum einen Rückgang des Steueraufkommens und die Einschränkung des Konsums zur Folge. Die übrigen Banken werden einen

Sturm auf ihre Schalter erleben; man wird ihnen die Einlagen kündigen, kurz, ihre Liquidität wird sich zusehends verschlechtern und die Gefahr einer Zahlungseinstellung schwebt auch über ihnen. Daß solche Gefahren einer Volkswirtschaft in der Tat erwachsen können, hat sich in der Vergangenheit hinreichend erwiesen.

2. Damit deutet sich bereits eine Antwort auf die eingangs gestellte und nun zu behandelnde Frage an: Ist eine Kontrolle und Beaufsichtigung der Banken notwendig?

Nehmen wir die Antwort vorweg, so kann sie nur lauten: In der modernen Wirtschaft können Art und Umfang der Bankgeschäfte wie auch deren Durchführung nicht mehr nur dem freien Spiel der Kräfte sowie der freien Entschlußkraft und der Geschäftstüchtigkeit der Bankleitungen überlassen bleiben. Denn eine reibungslose Funktion der Banken ist nur in einer intakten und ausgeglichenen Volkswirtschaft denkbar. Diese setzt neben anderem das Vorhandensein einer stabilen und wertbeständigen Geldmenge voraus. Sache der Notenbank ist es, mit den Mitteln ihrer Geld- und Kreditpolitik die Volkswirtschaft jeweils mit dieser Geldmenge zu versorgen und dabei dessen Wert durch relative Knapphaltung möglichst konstant zu halten.

Mit Hilfe dieses Geldes vollziehen sich nun täglich eine Unzahl wirtschaftlicher Umschichtungs- und Umgliederungsvorgänge, an denen die Banken insofern Anteil haben, als es ihnen im Laufe der Zeit gelungen ist, einen stets wachsenden Teil des Zahlungsverkehrs an sich zu ziehen. Dabei vermögen sie einen Teil des so umlaufenden Geldes für eine gewisse -- jeweils verschieden bestimmte -- Zeit ihrer Herrschaft zu unterwerfen. Da in der freien Marktwirtschaft ihr Tun ebenso wie das aller anderen Wirtschaftssubjekte in erster Linie an dem Streben nach Rentabilität und Gewinn orientiert ist, sind sie bemüht, aus dem ihrer Verfügungsgewalt unterliegenden Geld in der Weise Nutzen zu ziehen, daß sie dieses zum Objekt — also zur „Ware“ — ihres Wirtschaftshandelns machen. Sie entfalten Nachfrage nach der Ware Geld; als Preis zahlen sie dafür den Zins. Mit diesem Zins kaufen sie indessen nicht das Eigentumsrecht an dem Geld für alle Zeiten; der Zins ist nur der Preis für das Verfügungrecht über die Ware Geld für eine bestimmte Zeit. Nach dem Ablauf dieser Zeit muß das Geld von der Bank zurückgewährt werden.

In der Zeit, während der die Bank ein solches Verfügungrecht besitzt, wird sie — entsprechend ihrem Gewinnstreben — natürlich bemüht sein, den größtmöglichen Nutzen aus diesem Gelde zu ziehen. Sie wird deshalb ihr Verfügungrecht zu einem höheren Zinssatz, als sie selbst zahlen muß, an Bedarf habende Wirtschaftssubjekte weiterübertragen. Dabei eröffnet die Vielzahl solcher Übertragungsakte und

der Umstand, daß die Bankkunden in der Regel nicht sofort den gesamten Kreditbetrag von der Bank abziehen sowie die Tatsache, daß erfahrungsgemäß nur ein Teil der Übertragungen im Barverkehr abgewickelt zu werden pflegen, der Bank die Möglichkeit, über die von ihr hereingenommenen Gelder hinaus noch zusätzliche Kredite zu gewähren. Dieses von den Kreditinstituten geschöpfte Buchgeld erfüllt nun die gleiche Funktion wie das Notengeld. Es ist also zusätzliche Kauf- und Zahlkraft. Kann dieses — unabhängig von der Notenbank zur Entstehung gelangte — Mehr an Kauf- und Zahlkraft nicht den Wert des Geldes gefährden? Nun, das wäre unzweifelhaft dann der Fall, wenn die geld- und kreditpolitischen Mittel der Notenbank nicht ausreichen würden, um auch die Kreditgewährung der Banken in ihrem Sinne zu beeinflussen. Wieweit reichen diese Maßnahmen also aus, um die Banken in die von der Notenbank bestimmte Linie einzurordnen?

Hier läßt sich sagen, daß die Notenbank zwar in der Diskontpolitik ein Mittel besitzt, mit dem sie sich eine gewisse Einflußnahme auf das Kreditgeschäft der Banken sichern kann. Aber ob diese auf eine Steuerung des Zinsniveaus am Geldmarkt hinauslaufenden Maßnahmen genügen, um eine der Notenbank nicht genehme — weil für die Gesamtwirtschaft schädliche — Kreditausweitung der Banken zu verhindern, ist mehr als zweifelhaft. Wird die von der Notenbank beabsichtigte Angleichung der Zinssätze an den Diskontsatz doch besonders dann illusorisch, wenn die Banken einmal nicht auf die Rediskontbereitschaft der Notenbank angewiesen sein sollten — wenn sie sich also die Mittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen von anderer Seite beschaffen könnten. Auch die Kreditrationierung wird dann kaum weiterhelfen. Denn dann bliebe immer noch der Weg in den Auslandskredit offen. Und die von Schacht eingeführte Genehmigungspflicht für langfristige Auslandsanleihen zeigt, daß die Banken auch dagegen ein Mittel wußten: nämlich die kurzfristige Auslandsverschuldung, mit deren Hilfe dann der langfristige Kreditbedarf befriedigt wurde. Wie dieses Experiment endete, ist allgemein bekannt.

Hinzu kommt nun weiter, daß der Geldmarkt sehr eng mit dem Kapitalmarkt verknüpft ist und die meisten Banken neben ihrer Tätigkeit am Geldmarkt auch noch die Funktion von Kapitalsammelstellen ausüben. Dadurch verfügen die Banken über eine weitere Möglichkeit, sich im Bedarfsfall die zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten erforderlichen flüssigen Mittel zu beschaffen. Will die Notenbank das unterbinden, also ein Ausweichen der Banken vor den Maßnahmen der Diskontpolitik verhindern, dann wird sie mit Hilfe der Offenen-Markt-

Operation versuchen, dieses (vermutliche) Zuviel an flüssigen Mitteln vom Geldmarkt abzuziehen. Allerdings wird ihr das nur so lange gelingen, als das Zuviel auf dem Geldmarkt noch keinen zu großen Unfang angenommen hat. Denn auch eine Notenbank wird kaum unbeschränkt über die zur Durchführung derartiger Operationen geeigneten Mittel verfügen.

Damit zeigt sich, daß mit den ökonomisch gegebenen Mitteln der Geld- und Kreditpolitik die Tätigkeit der Banken zwar weitgehend von der Notenbank gesteuert werden kann. Es zeigt sich aber auch, daß die Notenbank dabei in nicht unerheblichem Maße auf den guten Willen und die positive Einstellung der Banken zu ihren jeweiligen Maßnahmen angewiesen ist.

Solange die Banken das Ausmaß ihrer Kreditgewährung zu dem ihrem Verfügungsrecht unterworfenen Notenbankgeld in angemessene Beziehung setzen, solange sie also auf eine der Goldenen Bankregel weitgehend entgegenkommende Reservehaltung bedacht sind und davon ihr Kreditvolumen abhängig machen, ebensolange werden die geld- und kreditpolitischen Steuerungsmaßnahmen der Notenbank nicht versagen. Sobald aber auch nur bei einer einzigen (Groß-)Bank die aus ihrem Gewinnstreben verständlicherweise resultierende Tendenz zur Illiquidität das Übergewicht gegenüber der volkswirtschaftlichen Verpflichtung bekommt und die Reserven einer solchen Bank die eben noch vertretbare Mindestgrenze unterschreiten, dann ist bei der Konzentration des Geld- und Kapitalverkehrs auf nur wenige Banken immer die Gefahr einer die gesamte Wirtschaft in Mitleidenschaft ziehenden Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts gegeben. Die im Zuge der Weltwirtschaftskrise erfolgten Bankzusammenbrüche und deren Folgen belegen das mit aller Eindringlichkeit. Der bloße gute Wille der Banken hatte sich als ein sehr unsicheres Instrument zur Handhabung der Geld- und Kapitalpolitik erwiesen.

3. So waren denn auch die Wirkungen der Bankenkrise vom Sommer 1931 Anlaß genug, um die bis dahin noch oder vielmehr wieder bestehende Gewerbefreiheit im Bankgewerbe zu beseitigen. Zwar war schon anlässlich des im Jahre 1901 erfolgten Zusammenbruchs der Dresdner Creditanstalt und der Leipziger Bank eine staatliche Aufsicht über das Bankwesen gefordert worden, doch hatte sich diese Forderung angesichts der damals noch allseits festverwurzelten liberalen Wirtschaftsauffassung nicht durchsetzen können. Man glaubte vielmehr, es — ähnlich wie beim Zusammenbruch der Allgemeinen Österreichischen Bodenkreditanstalt im Herbst 1929 — nur mit einer Ausnahmeerscheinung zu tun zu haben. Dabei sollte sich gerade an

dem Beispiel der Österreichischen Bodenkreditanstalt zeigen, welche weitreichenden Wirkungen ihr Zusammenbruch im Gefolge hatte.

Indessen waren bestimmte Bankgeschäfte schon seit längerem einer staatlichen Beaufsichtigung und besonderen gesetzlichen Vorschriften unterworfen. So war bereits im Jahre 1899 ein das Realkreditgeschäft regelndes Hypothekenbankgesetz erlassen worden. Eine staatliche Kontrolle aller Kreditinstitute findet sich dagegen erstmalig in § 76 des Reichsstempelgesetzes (in der Fassung des Gesetzes vom 26. Juli 1918 — RGBI. S. 799). Danach mußten alle Geschäftunternehmen der Steuerstelle schriftlich angezeigt werden, die sich mit der Anschaffung und Verleihung von Geld befaßten.

Um die auf Grund der Währungsentwertung einsetzende Kapitalabwanderung in das Ausland zu bannen, wurde sodann eine „Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalabwanderungen in das Ausland“ vom 21. November 1918 (RGBI. S. 1325) erlassen, der sich das „Gesetz gegen die Kapitalflucht“ vom 8. September 1919 (RGBI. S. 1540) anschloß. Der Reichsfinanzminister wurde darin ermächtigt, Vorschriften über den Geschäftsbetrieb der Banken zu erlassen und bei deren Nichteinhaltung den Betrieb zu untersagen. Zwei sich daran anschließende Verordnungen über Maßnahmen gegen die Kapitalflucht vom 24. Oktober 1919 (RGBI. S. 1820) und vom 14. Januar 1920 (RGBI. S. 50) statuierten eine jährliche Prüfung der Banken und die Beschränkung des Depot- und Depositengeschäftes auf solche Banken, die ihrer Anzeigepflicht aus § 76 des Reichsstempelgesetzes nachgekommen waren.

Alle diese Bestimmungen wurden aber allmählich — deren letzte durch Verordnung vom 22. Februar 1927 — wieder aufgehoben. Es dominierte wieder das *Laissez faire*.

Nachdem sich dann die verheerenden Wirkungen der im Sommer 1931 zum Ausbruch gekommenen Bankenkrise abzeichneten, wurde auf Grund des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung die „Notverordnung des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankenaufsicht und über eine Steueramnestie“ vom 21. September 1931 (RGBI. I S. 493, 503) erlassen, deren Vorschriften sich jedoch noch nicht auf die öffentlich-rechtlichen und die auf privatem Recht beruhenden Sparkassen erstreckten, die aber einen wesentlichen Teil des Kreditgeschäftes betrieben.

Im Jahre 1933 wurde dann ein „Untersuchungsausschuß für das Bankwesen“ eingesetzt, der die inzwischen gemachten Erfahrungen auswerten und der Reichsregierung entsprechende Vorschläge zu einer Kodifizierung des gesamten Bankaufsichtsrechts unterbreiten sollte. Seine Empfehlungen fanden ihren Niederschlag in dem „Reichsgesetz

über das Kreditwesen“ vom 5. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1203), das — in der Folgezeit mehrfach abgeändert — noch heute die Grundlage für die Bankaufsicht bildet. Ihm ging die „Verordnung über eine Gründungssperre für Kreditinstitute“ vom 4. August 1934 (RGBl. I S. 815) voraus, die im Hinblick auf die verschärften Zulassungsbestimmungen des KWG eine Banken-Inflation verhindern sollte.

Ähnlich wie in Deutschland hat sich auch im Ausland das Institut der Bankaufsicht mehr und mehr durchgesetzt. Schweden und die USA haben bereits vor dem ersten Weltkrieg eine eingehende Reglementierung ihres Bankwesens vorgenommen. Die übrigen Länder entwickelten besonders nach der Weltwirtschaftskrise von 1931 eine zum Teil ausgedehnte Bankengesetzgebung.

III.

Bevor wir nun des Näheren auf das von uns zu behandelnde Problem eingehen, halten wir es zur Förderung des allgemeinen Verständnisses für dienlich, zunächst noch die wesentlichsten Erscheinungen der Bankenaufsicht kurz zu beleuchten. Das erscheint um so eher angebracht, als diese Erscheinungen in gewissem Umfange bereits die Problematik sichtbar werden lassen und wir somit bei der Fortführung unserer Betrachtung daran anknüpfen können.

1. Der Sinn jeder gesetzlichen Regelung des Bankwesens ist es, zu verhindern, daß sich die Banken bei ihrer Tätigkeit allzusehr von außerökonomischen Erwägungen leiten lassen. Haben sie doch leider bewiesen, daß sie nicht immer gewillt oder in der Lage sind, ihr Tun den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten unterzuordnen. Ihr oftmals übertriebenes Gewinnstreben war häufig genug die Ursache für zahlreiche gefährliche Erschütterungen des wirtschaftlichen Organismus und die daraus resultierende Vernichtung zahlloser Existenz. Der Staat, dessen Ordnung weitgehend von dem Befriedigungs- und Sättigungsgrad jedes einzelnen seiner Staatsbürger abhängig ist, konnte es deshalb auf die Dauer nicht mehr zulassen, daß etwa durch den Zusammenbruch einer Großbank weite Bereiche der Wirtschaft lahmgelegt und dadurch die Existenz einer großen Zahl seiner Mitglieder gefährdet wird. Die Einbeziehung des Bankwesens in seinen Aufsichtsbereich war deshalb eine staatsnotwendige Maßnahme.

Nun würde es allerdings dem Wesen der staatlichen Bankaufsicht widersprechen, wollte sie etwa — wie mitunter zu lesen ist — nur auf den Schutz der Einleger und der sonstigen Bankkunden bedacht sein. Zwar werden diese, wenn ihre Bank einmal in Schwierigkeiten geraten oder gar die Zahlungen einstellen sollte, unmittelbar und oftmals nachhaltiger getroffen als solche Personen, die keinerlei Bank-

verbindung unterhalten. Es ist aber doch wohl keineswegs ausgeschlossen, daß die Letzteren die von einem Bankzusammenbruch etwa ausgehenden mittelbaren Wirkungen oftmals als viel vernichtender empfinden müssen als möglicherweise die unmittelbar getroffenen Geschäftspartner der Bank. Das ist besonders dann der Fall, wenn etwa diese Geschäftspartner durch den Bankzusammenbruch einen zahlenmäßig hohen und von ihnen auch schmerlich empfundenen Kapitalverlust erleiden, sie daneben aber immer noch eine ausreichende Existenzgrundlage behalten, während hingegen eine große Zahl der bei ihnen angestellten kapitallosen Lohnarbeiter auf diese Weise ihre Stellung verlieren und keine Aussicht haben, in absehbarer Zeit wieder eine Beschäftigung zu finden. Die dadurch bei den entlassenen Lohnarbeitern notgedrungen einsetzende Konsumeinschränkung führt dann oftmals zu weiteren Entlassungen, Konsum- und Produktionseinschränkungen, so daß durch den Bankzusammenbruch — wenn es sich dabei um ein Großinstitut handelte — eine allgemein rückläufige Tendenz der gesamten Wirtschaft eingeleitet werden kann.

Nicht in dem Schutz der am Bankgeschäft unmittelbar beteiligten Wirtschaftskreise liegt also das Ziel der Bankaufsicht, sondern in der Verhütung aller Störungen, die der Gesamtwirtschaft möglicherweise von seiten der Banken erwachsen können. Zu diesem Zwecke aber ist es erforderlich, daß die Bankaufsicht neben der Einwirkung auf den Bankenapparat auch Einfluß auf die gesamte Bankpolitik nehmen kann. So sah schon die Notverordnung vom September 1931 vor, daß die Bankaufsichtsbehörden die allgemeine Bankpolitik vom Standpunkt der deutschen Gesamtwirtschaft aus zu beeinflussen hatten. Das Kreditwesengesetz vom Jahre 1934 ging in seinem § 32¹⁰ sogar noch einen Schritt weiter. Es bestimmte, daß die Bankaufsichtsbehörden für die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik und für die Anpassung der Geschäfte der Kreditinstitute an die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft zu sorgen hatten.

Sorgen aber ist mehr als beeinflussen. Man kann daraus entnehmen, daß die Zielsetzung der Bankenaufsicht in zunehmendem Maße eine Verbreiterung erfahren hat. Gewiß, die im KWG zum Ausdruck kommende Tendenz zu einer verstärkten unmittelbaren Lenkung der allgemeinen Bankpolitik seitens der Aufsichtsbehörden mag bis zu einem gewissen Grade in dem zentralverwaltungswirtschaftlichen Denken des Nationalsozialismus ihren Ursprung haben. Man kann aber dieses auch außerhalb Deutschlands zum Ausdruck kommende Streben nach Verstärkung des staatlichen Einflusses auf

¹⁰ § 30 der z. Z. gültigen Fassung.

die allgemeine Bankpolitik nicht nur mit einem solchen Hinweis abtun. Denn auch die freie — und noch weniger die soziale — Marktwirtschaft vermag wegen des noch immer fehlenden einheitlichen Weltmarktes und der dadurch bedingten mehr oder weniger großen sozialen Spannungen in den einzelnen Volkswirtschaften völlig auf gewisse Lenkungsmaßnahmen zu verzichten. Eben weil es — hauptsächlich aus politischen Gründen — eine echte und reine freie Marktwirtschaft nirgendwo mehr gibt, muß ein gewisser Dirigismus die jeweils fehlende wirtschaftliche Freiheit ersetzen. Solange dabei mit Hilfe marktkonformer Mittel lenkend in den jeweiligen Wirtschaftskreislauf eingegriffen wird, bestehen keine ernsthaften Bedenken. „Nicht aber ist es Sache der Bankenaufsicht, etwa planwirtschaftliche Anlagevorschriften auszuarbeiten . . . oder gar initiativ bei der Kreditpolitik zu wirken¹¹.“

Es läßt sich somit sagen, daß die Bankenaufsicht die Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in der Weise zum Ziele hat, daß sie Funktionsstörungen im Bankwesen weitgehend zu verhüten oder wenigstens zu lokalisieren sucht. Die Natur der modernen Wirtschaft verlangt, daß dieses Ziel sehr weit gesteckt wird. Schließt doch die starke Verzahnung des Bankwesens mit allen übrigen Wirtschaftszweigen immer die Gefahr in sich, daß schon ein einziger „Unfall“ im Bankwesen eine Vielzahl von „Unfällen“ in den anderen Wirtschaftszweigen nach sich zieht.

2. Wenn dieses sehr weitgesteckte Ziel der Bankenaufsicht erreicht werden soll, wird es sich kaum vermeiden lassen, den Rahmen dessen, was beaufsichtigt oder kontrolliert werden soll, sehr weit zu fassen. Ja, man wird nicht umhin können, nahezu jede Phase des Tätigwerdens der Banken in die Aufsicht und Kontrolle einzubeziehen. Trotzdem wird es notwendig sein, die Aufsichts- und Kontrollbereiche so scharf wie möglich zu präzisieren. Denn es ist mit dem Prinzip der freien Marktwirtschaft nun einmal unvereinbar, etwa die Aufsichts- und Kontrollrechte der Aufsichtsorgane in einer Weise zu verdichten, daß den Banken keinerlei Raum mehr für eine eigenverantwortliche Entfaltung verbleibt. Wenn somit zwar die Aufsicht über das Bankwesen im Interesse der Sicherung von Staat und Wirtschaft auch allumfassend zu sein hat, so ist dennoch Vorsorge zu treffen, daß sie nicht willkürlich und nach Belieben ausgeübt wird und jeweils nur insoweit in Funktion treten kann, als die Interessen der Gesamtwirtschaft dies verlangen. Jedes Mehr würde ihrem eigentlichen Sinn widersprechen.

¹¹ Schneider: Kreditaufsicht oder Bankenaufsicht? Z. ges. Kreditwes. 3, 1950, S. 485.

Zuerst muß Klarheit darüber bestehen, welche Bankinstitute einer Aufsicht unterworfen werden sollen. Im allgemeinen werden alle das Geld- oder Kapitalgeschäft betreibenden Banken einer Beaufsichtigung zu unterstellen sein, sofern für einzelne dieser Einrichtungen nicht die Schaffung von Sonderaufsichten angebracht erscheint. So waren in die Bankaufsicht nach der Verordnung von 1931 noch nicht sämtliche Bankinstitute einbezogen. Auch das Kreditwesengesetz beließ noch einige Arten von Banken außerhalb der allgemeinen Aufsicht, so vor allem die Notenbank und die Hypothekenbanken. Auch die Reichspost und einige nicht das Kreditgeschäft betreibende Sondereinrichtungen blieben weiterhin von der allgemeinen Aufsicht ausgenommen. Ihre Beaufsichtigung war aber in der Regel in anderer Weise gesichert.

Ist nun die Abgrenzung dieses äußeren Aufsichtsbereiches noch verhältnismäßig einfach, so bereitet es weit mehr Schwierigkeiten, eindeutig festzulegen, welche der zahlreichen innerwirtschaftlichen Banktätigkeiten zur Erreichung des Aufsichtsziels in den Kreis der zu beaufsichtigenden Materien einzubeziehen sind. Kann doch ein Zuviel an Aufsicht wegen der damit unzweifelhaft verbundenen Gefahr einer Lähmung der wirtschaftlichen Initiative zu den gleichen Einbußen und Schädigungen führen wie manche FehlDisposition.

Das dürfte im wesentlichen wohl auch die Ursache dafür gewesen sein, weshalb die Verordnung von 1931 eine genaue, die einzelnen innerwirtschaftlichen Aufsichtsbereiche exakt umreißende Definition vermieden hat, wenngleich auch der Zeitdruck, unter dem diese Verordnung erlassen werden mußte, und das Fehlen ausreichender Erfahrungen schon Grund genug sein konnten, den Verzicht zu rechtfertigen.

Erst das Kreditwesengesetz von 1934 versuchte die von der Aufsicht zu überwachenden Bereiche im einzelnen näher zu umschreiben. So bezog es zunächst die Ehrbarkeit und die fachliche Eignung der Bank- und Geschäftsstellenleiter in die Aufsichtssphäre ein. Desgleichen wurde die Frage des örtlichen und gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisses zur Einrichtung und zum Betrieb eines Bankinstitutes als eine der zu beaufsichtigenden Materien gekennzeichnet.

Den Mittelpunkt des Gesetzes bilden indessen jene Bestimmungen, die festlegen, inwieweit und in welchem Maße die jeweiligen Geschäftshandlungen von den Aufsichtsorganen zu überwachen sind. Da dem Staat aus den bereits geschilderten Gründen weitgehend an einer dauerhaften Stabilität der Banken gelegen ist, wird er das Augenmerk der Aufsichtsorgane in erster Linie auf die Liquidität und die Rentabilität der Bankinstitute lenken. Das aber erheischt zwangsläufig die Einsichtnahme in nahezu sämtliche Geschäftsvorfälle. Das KWG hat

deshalb den Aufsichtsbehörden ein weitgehendes Einsichtsrecht zugestellt und den Banken die Verpflichtung auferlegt, regelmäßig Geschäftsberichte zu veröffentlichen, Bilanzen vorzulegen, über jede wesentliche Veränderung in der Mittelzusammensetzung zu berichten und, wenn notwendig, ihre sämtlichen Geschäftsvorfälle offenzulegen.

Nachdem das KWG weitere umfassende Vorschriften z. B. auch darüber bringt, daß die Aufsichtsorgane festzulegen haben, in welchem Verhältnis die Gesamtverpflichtungen einer Bank zum Eigenkapital zu stehen haben, wie die Sicherung der Spareinlagen zu erfolgen hat, wann und bis zu welcher Höhe an ein und denselben Kreditnehmer Kredite gewährt werden dürfen, welcher Verwendung die herein genommenen Gelder zuzuführen sind und wie sich der unbare Zahlungsverkehr zu vollziehen hat, zeigt sich deutlich, daß der Gesetzgeber jede nur mögliche Entfaltung des bankgeschäftlichen Handelns der besonderen Obhut der Aufsichtsorgane anvertrauen wollte.

3. Für eine wirksame, den ökonomischen Bedürfnissen entsprechende Aufsicht ist es nun weiterhin wesentlich, von welchem Gremium die Aufsichts- und Kontrollfunktion ausgeübt werden und welche Rechtsstellung und Kompetenzen ein solches Gremium erhält.

Nachdem sich nach dem ersten Weltkrieg eine fühlbare Wirtschaftszerrüstung abzeichnete und infolge der hohen Kapitalverluste eine ernsthafte Bedrohung des deutschen Bankwesens zu erkennen war, wurde in breiten Kreisen die Forderung nach völliger Verstaatlichung des Bank- und Kreditwesens erhoben. Diese Forderung wurde vor allem damit begründet, daß wegen der durch den Krieg bedingten hohen Kapitalausfälle das private Bankgewerbe zu einer Stabilisierung aus eigener Kraft gar nicht mehr fähig sein könne. Nur eine scharf zentralisierte Kreditwirtschaft sei dazu noch in der Lage. So hat Deumer im Jahre 1926 in einer sehr feinsinnigen Untersuchung¹² für eine umfassende Verstaatlichung des gesamten Bankwesens plädiert.

Wenn sich diese Idee in der Folgezeit auch nicht durchsetzen konnte, so hat sie doch auch heute nach dem verlorenen zweiten Weltkrieg noch zahlreiche Anhänger. Eine besonders im Hinblick auf die wirtschaftliche Nachkriegssituation beachtenswerte Begründung für eine Verstaatlichung des Kreditwesens versucht z. B. Tautscher in seinem Buche „Bankenverstaatlichung“¹³ zu geben. Er geht davon aus, daß die Kreditbedürfnisse der einzelnen Wirtschaftszweige, gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten, sehr unterschiedliche seien. Es könne nicht mehr den Konjunkturzufällen und der Geschäftstüchtigkeit einzelner Industrieller überlassen bleiben, auszuwählen,

¹² „Die Verstaatlichung des Kredits“.

¹³ Mit dem Untertitel: „Zur Frage des gestuften Zinses.“

auf welche Objekte sich Kapital und Kredite konzentrieren. Es komme vielmehr darauf an, die Kredite an jene Stellen der Wirtschaft zu lenken, in denen der höchste volkswirtschaftliche Gesamtnutzen zu erwarten ist. Das könne aber letztlich nur durch eine staatliche Kreditpolitik mit einer entsprechenden Verteilungsapparatur erreicht werden. Diese nur sei auch in der Lage, eine Abstufung des Zinses in der Weise vorzunehmen, daß auch die weniger umsatzbegünstigten, aber für die Wirtschaft ebenso lebensnotwendigen Wirtschaftszweige (wie etwa die Landwirtschaft), die notwendigen Kredite zur Erweiterung ihrer Anlagen erhalten können.

Indessen wird solchen Gedanken einer völligen Verstaatlichung des Bankwesens mit nicht minder gewichtigen, wenn nicht noch überzeugenderen Gegenargumenten begegnet. So meint Somary¹⁴: „Der Staat kann alle als Depositenbanken konstruierten Organisationen in sozialisierter Wirtschaft leiten, aber nicht in Wirtschaften des Privat-eigentums: denn dann müßte er, um sich nicht selbst fortlaufend zu konkurrieren, bei allen Kreditwerbern gleichen Unternehmungszweiges auf Zusammenschluß hindrängen. Wäre aber auch selbst die Übernahme von Depositenbanken denkbar, so können die Banken mittel-europäischen Systems vom Staat ohne schwersten Schaden der Volks-wirtschaft nicht geführt werden. Die dauernde Übernahme von Ri-siken, die mit Anlagekredit und Finanzgeschäft verbunden sind, kann einem Staatsinstitut nicht zugemutet werden — ohne sie ist aber die Möglichkeit neuer Konjunkturperioden versperrt.“

Immerhin wird auch von der Mehrzahl der Gegner einer völligen Verstaatlichung im Prinzip anerkannt, daß ein absolutes *Laissez faire* im Bankwesen indiskutabel sei. Nur in der Frage, wer die Aufsicht auszuüben habe, gehen die Auffassungen noch erheblich auseinander. Die einen meinen (so Forstmann), daß nur die Notenbank als Träger der Aufsicht in Frage kommen könne. Einmal sei sie ohnehin für die gesamte Kreditpolitik verantwortlich und müsse deshalb neben den rein ökonomischen Mitteln der Kreditpolitik auch die Aufsichtsmittel der unmittelbaren Einflußnahme handhaben; nur bei ihr könne man das notwendige Gefühl für das rechte Maß der Dinge voraussetzen. Im übrigen arbeite sie wesentlich unbürokratischer — also reaktions-schneller — als ein staatliches Organ.

Eine andere Auffassung tendiert dahin (z. B. Somary), auf jede bevormundende Aufsicht überhaupt zu verzichten. Der Idee der freien Marktwirtschaft würde es vielmehr weit näher kommen, die Aufsicht durch Vereinbarungen zwischen der Notenbank und den Kreditbanken zu ersetzen, in denen sowohl das Verhältnis zueinander als auch ein-

¹⁴ a.a.O. S. 341.

heitliche Geschäftspraktiken auf privatrechtlicher Grundlage zu regeln wären.

Der Gesetzgeber hat sich aber mit allen diesen Auffassungen nicht recht befreunden können, wenngleich sich auch innerhalb der jeweiligen Auffassung das eine oder andere Argument als durchschlagend ausnehmen mag. Die bedrohliche Situation am Anfang der dreißiger Jahre schied den vielleicht sonst gangbaren Weg eines Experimentes von vornherein aus. Er entschied sich vielmehr für die Übertragung der Aufsichtsfunktionen an staatliche Organe mit einer gewissen Unabhängigkeit von den übrigen Staatsbehörden. An dieser staatlichen Bankaufsicht hat er bis heute festgehalten.

Zunächst wurde mit der Verordnung vom September 1931 bei der Reichsbank das Kuratorium für das Bankgewerbe als oberstes Aufsichtsorgan für das Bankwesen geschaffen, dem als Exekutivorgan der Reichskommissar für das Bankgewerbe beigegeben war. Während es Aufgabe des Kuratoriums war, für die Tätigkeit des Reichskommissars die Richtlinien aufzustellen und allgemeine Grundsätze für die Geschäftsführung der Banken zu erlassen, hatte der Reichskommissar die allgemeine Bankpolitik im Interesse der deutschen Gesamtwirtschaft zu beeinflussen und dem Kuratorium Empfehlungen für die Abstellung von Mißständen zu geben.

Nach dem Kreditwesengesetz von 1934 trat dann an die Stelle des Kuratoriums das Aufsichtsamt für das Kreditwesen. Es war — wie das Kuratorium — an die Reichsbank angelehnt und ebenso wie jenes oberste Instanz in allen Bankaufsichtsfragen. Seine Aufgabe bestand in erster Linie darin, für die Beachtung allgemein-wirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik und die Anpassung der Geschäfte der Kreditinstitute an die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft zu sorgen sowie Mißstände, die im Kredit- und Bankwesen hervortraten, zu beseitigen.

An die Stelle des Reichskommissars für das Bankgewerbe als Exekutivorgan des vormaligen Kuratoriums für das Bankgewerbe trat nach dem KWG der Reichskommissar für das Kreditwesen. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger besaß er erheblich weitergehende Vollmachten zur unmittelbaren Einflußnahme auf den Kreditapparat. Hatte er doch — neben der Ausübung hoheitlicher Funktionen — insbesondere die Einhaltung jener Gesetzesbestimmungen zu überwachen, die die Kreditgebarung, die Liquidität, die Sicherheit und die Rentabilität der einzelnen Bankinstitute regeln.

Wenngleich auch diese Aufsichtsorgane ihre Funktionen jeweils in Anlehnung an die Reichsbank auszuüben hatten, konnten sie dennoch als relativ unabhängige Einrichtungen angesehen werden. Denn der

Staat konnte zwar über seine in diese Organe entsandten Vertreter einen gewissen mittelbaren Einfluß auf das Bankwesen nehmen; er konnte aber keine unmittelbaren Weisungen erteilen.

Nachdem jedoch die Funktionen des Reichsbankpräsidenten und des Reichswirtschaftsministers in einer Person vereinigt worden waren, wurde diese Unabhängigkeit mit einer Verordnung vom 15. 9. 1939 (RGBl. I S. 1953) auch formell beseitigt. Das Aufsichtsamt wurde aufgelöst und seine Aufgaben gingen auf den Reichswirtschaftsminister, die des Reichskommissars auf das neugeschaffene Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen über, das als Reichsbehörde unmittelbar dem Reichswirtschaftsminister unterstellt wurde.

Die Verordnung vom 18. September 1944 brachte dann eine noch weitere Zentralisation, indem sie das Reichsaufsichtsamt auflöste und dessen Aufgaben zwischen dem Reichswirtschaftsminister und dem Reichsbankdirektorium aufteilte.

Mit dem Zusammenbruch hat dann auch die reichseinheitliche Aufsicht ihr Ende gefunden. Zwar blieb das Kreditwesengesetz weiterhin in Kraft. Die Funktionen der Aufsichtsbehörden wurden aber künftig von den Finanzministern¹⁵ der Länder und den Landeszentralbanken auf Länderebene wahrgenommen. Das hatte zur Folge, daß im Bundesgebiet heute etwa 20 verschiedene Stellen die Bankaufsichtsfunktionen ausüben. Zwar wurde in der Folgezeit zum Zwecke der Koordinierung der Bankaufsichtsmaßnahmen ein Sonderausschuß für Bankenaufsicht gebildet, der indessen — weil sein staatsrechtlicher Charakter noch ungeklärt ist — nur Empfehlungen geben kann, die die einzelnen Mitglieder jedoch rechtlich nicht binden.

4. Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch die Frage zu beantworten: Welche Mittel stehen den Aufsichtsorganen zur Erfüllung ihrer Aufsichtsfunktionen zur Verfügung?

In einer dem Diktatur-Staat eigentümlichen Befehlswirtschaft wird die Durchsetzung des staatlichen Willens kaum schwerfallen. Denn hier ist der Wille des Diktators oberstes Gesetz und zu seiner Durchsetzung genügt allein der einfache Befehl. Indessen wird ein solcher Staat kaum das Bedürfnis zur Einrichtung einer Bankenaufsicht empfinden; eine Bankenkommandostelle, ausgestattet mit dem Vollzugsmittel „Befehl“, wird hier ganze Arbeit leisten und dafür sorgen, daß dem staatlichen Willen bis in die letzte Phase des Bankgeschäfts Geltung verschafft wird.

Dagegen wird ein Staat, der sein Gemeinwesen und damit auch seine Wirtschaft nach rechtsstaatlichen Prinzipien zu ordnen bestrebt ist,

¹⁵ Bis auf Bremen und Berlin ist jetzt in allen Bundesländern der Wirtschaftsminister zuständig.

seinen Aufsichtsorganen wesensgemäße und das individuelle Recht des einzelnen nicht verletzende Aufsichts- und Kontrollmittel in die Hand zu geben haben, wobei genauestens festzulegen ist, welche dieser Mittel im Einzelfall jeweils zur Anwendung zu bringen sind.

Nun kann angesichts des dynamischen Charakters der Wirtschaft das die Aufsicht und Kontrolle über das Bankwesen regelnde Gesetz in der Regel nur ein Rahmengesetz sein, dessen Ausfüllung aber bereits zur Erfüllung der Aufsichtsfunktion gehört. Es liegt auf der Hand, daß bei den sich stetig wandelnden Bedürfnissen der Wirtschaft eine solche Ausfüllung mit jeder nur möglichen Elastizität zu geschehen hat und die Aufsichtsorgane sich nicht nur eines einzigen Aufsichts- und Kontrollmittels bedienen können, wie dies beim Diktatur-Staat als ausreichend empfunden wird. Denn einmal verlangt das rechtsstaatliche Prinzip, daß jeweils nur dasjenige Mittel zur Anwendung gelangt, das den Erfolg unter geringstmöglicher Beeinträchtigung des Betroffenen sichert. Zum anderen erheischt der Umstand, daß die Aufsicht und Kontrolle oftmals auf die verschiedensten, in ihrer Art völlig voneinander abweichenden Einzelfälle abgestellt werden muß, die Anwendung des dem Einzelfall gemäßen Mittels.

In der deutschen Bankenaufsicht stehen den Aufsichtsorganen hierfür der Verwaltungsakt, die Allgemeinverfügung (die sich in ihrem Rechtscharakter oftmals ebenfalls als Verwaltungsakt darstellt), die Normativbestimmung und das Zwangsmittel zur Verfügung.

Der Verwaltungsakt wird als Mittel zur Bekundung des Aufsichtswillens immer dort Anwendung finden, wo das Aufsichtsziel ein Tätigwerden der Aufsichtsorgane zur Regelung eines Einzelfalles notwendig macht. Das ist nach den Vorschriften des KWG z. B. erforderlich bei der nach § 3 auf Antrag zu erteilenden Erlaubnis zur Errichtung oder zum Betrieb eines Bankgeschäftes, bei der Zurücknahme einer bereits erteilten Erlaubnis (§ 5), bei der Untersagung des Geschäftsbetriebes (§ 6) sowie bei den Entscheidungen nach § 1 Abs. 4 und § 27 Abs. 2. Auch die nach § 19 zulässigen Ausnahmen sind Maßnahmen zur Regelung eines Einzelfalles; sie ergehen deshalb ebenso in der Form des Verwaltungsaktes wie etwa die nach § 21 zu erteilende Befreiung von den Vorschriften des § 20.

Dagegen werden das von den Banken einzuhaltende Verhältnis des Eigenkapitals zum Fremdkapital (§ 11), die Bemessung der an einen Kreditnehmer höchstens zu gewährenden Kredite (§ 12), die Höhe der von den Banken zu haltenden Barreserve (§ 16) und die dabei für einzelne Arten und Gruppen von Banken zulässigen Ausnahmeregelungen von den Aufsichtsorganen durch allgemeine Anordnungen verfügt.

Indessen ist mit diesen Aufsichtsmitteln allein die sich aus der Zielsetzung der Bankenaufsicht ergebende notwendige Einfügung des bankgeschäftlichen Handelns in die allgemeine Linie der Wirtschaftspolitik noch nicht zu erreichen. Hierzu bedarf es vielmehr noch eines Mittels, das die Aufsichtsorgane in die Lage versetzt, auch auf das Geschäftsgebaren, die Spielregeln und in gewissem Umfange auch auf die Willensbildung der Banken Einfluß zu nehmen.

Ein solches Mittel bietet sich in der sogenannten Normativbestimmung. Sie unterscheidet sich von Verwaltungsakt und Allgemeineverfügung dadurch, daß sie nicht — wie jene — auf die Regelung eines Einzelfalles oder einer Mehrzahl gleichgelagerter Fälle abzielt, sondern vielmehr ganz allgemeine Grundsätze, Richtlinien und Verhaltensvorschriften statuiert, die den Charakter von Rechtssätzen aufweisen.

Auf diese Weise ist es z. B. möglich, allgemeine kreditpolitische Richtlinien aufzustellen, Grundsätze für die Geschäftsführung der Banken zu erlassen (§ 30) sowie Art, Umfang und Inhalt der Depotprüfung zu bestimmen (§ 33). In gleicher Weise können die Aufsichtsbehörden die Geschäftsbedingungen und allgemeinverbindliche Bestimmungen über den Wettbewerb statuieren (§ 36). Auch die Art der Anlage von Spareinlagen (§ 24) und die Abwicklung des unbaren Zahlungsverkehrs (§ 28) wären durch Normativbestimmung zu regeln. Und schließlich hätten auch die von den Aufsichtsbehörden nach § 32 Abs. f aufzustellenden Grundsätze für die Revisionen normativen Charakter.

Nun bestünde die Gefahr, daß den Willensäußerungen der Aufsichtsorgane solange die Wirkung versagt bleiben könnte, solange sie nicht gleichzeitig auch über ein Mittel zur Durchsetzung ihres Willens verfügen. In § 43 wird den Aufsichtsorganen deshalb das Recht eingeräumt, die Befolgung der von ihnen erlassenen Verfügungen, Anordnungen, Richtlinien, Bestimmungen und Bekanntmachungen mit Hilfe von Zwangsmitteln — die als Erzwingungsstrafen in Geld und unmittelbarer Zwang definiert werden — durchzusetzen.

Mit Hilfe der vorgenannten Mittel ist die Ausübung sowohl einer präventiven als auch einer repressiven Kontrolle möglich, und es wird gewährleistet, daß einmal das Inswerksetzen jeder Banktätigkeit nur im Sinne der Aufsichtsorgane erfolgen und zum anderen jedes dem Willen der Aufsichtsorgane entgegenstehende Handeln jederzeit unterbunden beziehungsweise korrigiert werden kann.

IV.

Wenn es mit der bisherigen Darstellung gelungen sein sollte, die Fülle und das Ausmaß der mit der Bankenaufsicht zusammenhängenden Fragen wenigstens in groben Umrissen anzudeuten, dann wäre da-

mit der Boden für die weitere Betrachtung bereitet. Sie könnte sich nämlich nunmehr auf die Frage konzentrieren: Welche Problematik bieten die rechtliche Gestaltung der Bankenaufsicht und ihre praktische Durchführung?

1. Vor der Beantwortung dieser unserer Kardinalfrage ist zunächst festzuhalten, daß, wie in jedem Rechtsstaat auch in Deutschland, der Vollzug der Gesetze in den Händen der staatlichen Verwaltung liegt. Dabei bestimmt in der Regel das jeweilige Gesetz selbst, welchem Verwaltungszweig seine Durchführung obliegt, sofern sich das aus der Natur des Gesetzes nicht schon ohne jeden Zweifel von selbst ergibt. Diese Verwaltungszweige sind immer ein Teil des Staates und stets dazu berufen, die Staatsziele zu konkretisieren. Auch da, wo ihnen eine gewisse Unabhängigkeit von den übrigen Staatsorganen zugestanden wird (wie etwa beim Rechnungshof), bleiben sie staatliche Einrichtungen und nur dem Staatsziel verpflichtet.

Sind die Behörden der allgemeinen Verwaltung zum Vollzug eines Spezialgesetzes nicht in der Lage, dann kann der Gesetzgeber im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen in dem betreffenden Gesetz anordnen, daß zur Durchführung dieses Gesetzes besondere Behörden zu errichten sind. Auf diese Weise sind besonders in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Sonderbehörden ins Leben gerufen worden.

Die Ursache für das Anwachsen dieser Sonderbehörden liegt in der Tatsache, daß infolge der Wandlung der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur die Verwaltung sich nicht mehr nur auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschränken konnte, sondern in zunehmendem Maße in die umfassendere Aufgabe der Daseinsvorsorge hineinwuchs. Nicht allein die Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, sondern auch eine ausgeprägte Sozialgestaltung kennzeichnen heute den Aufgabenbereich der Verwaltung.

Während sich indessen die Einrichtungen der allgemeinen Verwaltung und die überwiegende Mehrzahl der Sonderverwaltungen als unmittelbare Staatsverwaltung darstellen, deren hierarchischer Aufbau in der Regierung ausmündet und denen die Regierung deshalb auch unmittelbare Weisungen erteilen kann, kennt die moderne Verwaltungsorganisation auch Einrichtungen, die den Charakter einer mittelbaren Staatsverwaltung aufweisen. Einen nahezu idealen Typ einer solchen mittelbaren Staatsverwaltung finden wir in dem auf Grund der ursprünglichen Fassung des KWG von 1934 in der Bankenaufsicht tätigen Verwaltungsorgan des Reichskommissars für das Kreditwesen. Dieser war ebenso wie sein Vorgänger nach der Verordnung von 1931 als planmäßiger Reichsbeamter Leiter einer Reichsbehörde, die nicht der

Regierung, sondern einem formell von dieser unabhängigen und nur dem Gesetz (bzw. dem Gesetzgeber) unterworfenen Gremium „Aufsichtsamt für das Kreditwesen“ unterstellt war.

In diesem Aufsichtsamt war nun zwar der Einfluß des Staates dadurch weitgehend gesichert, daß ihm neben dem Präsidenten (als Vorsitzenden) und dem Vizepräsidenten der Reichsbank je ein Staatssekretär des Reichswirtschaftsministeriums, des Reichsfinanzministeriums, des Reichsinnenministeriums und des Reichsernährungsministeriums angehörte. Doch war die Regierung oder gar ein Ministerium zur Erteilung unmittelbarer Anweisungen an das Aufsichtsamt nicht berechtigt; sie konnte ihre Wünsche vielmehr jeweils nur über die von ihr entsandten Staatssekretäre zur Geltung bringen. Dies aber auch nur dann, wenn ihre Vertreter einmütig stimmten.

Streng genommen bedeutete die Errichtung des Aufsichtsamtes die Schaffung einer Art Spezialregierung für den Bereich des Bankwesens mit dem Ziel, diese komplizierte Materie aus der allgemeinen Regierungsfunktion herauszulösen und sie einer Regulierung durch Spezialbehörden zu überantworten. Nur diese Deutung macht erst die Stellung des Aufsichtsamtes und des ihm nachgeordneten Reichskommissars auch soziologisch verständlich. Denn würde man für das Aufsichtsamt eine solche quasi-Regierungsstellung verneinen, müßte der Reichskommissar — bildlich gesprochen — in der Luft hängen; zumindest könnte man bei ihm dann nicht von einer staatlichen Verwaltungsbehörde im strengen Sinne sprechen.

Daß dem Aufsichtsamt seinerzeit gewisse regierungähnliche Funktionen übertragen werden sollten, machen jene Bestimmungen des KWG deutlich, die das Aufsichtsamt ermächtigen, die Rahmenbestimmungen des Gesetzes auszufüllen und die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte im Kreditgewerbe durchzusetzen. Diese Tätigkeit ist aber mehr als das bloße Exekutivhandeln im Rahmen der Gesetze und des Ermessensspielraumes, wie es von der Verwaltung im engeren Sinne geübt wird; auch findet es in dem sog. Kollegialprinzip keine ausreichende Erklärung. Es ähnelt vielmehr in stärkstem Maße der in der Leitung der staatlichen Politik ihren Ausdruck findenden Regierungstätigkeit. Diese Auffassung wird noch dadurch unterstrichen, daß der Reichskommissar nach dem Gesetz als das eigentliche Exekutivorgan fungierte, dessen Tätigkeit sich in gleicher Weise nach den vom Aufsichtsamt aufgestellten Richtlinien vollzog, wie etwa die Tätigkeit der allgemeinen Verwaltung, die von dem für sie jeweils zuständigen Ministerium bestimmt wird.

Nun ließe sich hier einwenden: Wenn das Aufsichtsamt ministeriellen Charakter hat und damit also praktisch zur Regierung zu rech-

nen ist, wie kann man dann von dem Reichskommissar als einer nur mittelbaren staatlichen Verwaltungsbehörde sprechen? Die Bankaufsichtsverwaltung mündet somit doch ebenso in der Regierung aus wie die übrige Staatsverwaltung auch.

Diese Argumentation scheint den voraufgegangenen Beweisversuch auf den ersten Blick in der Tat zu widerlegen. Indessen läßt sie ein wesentliches Moment außer Betracht. Während nämlich die Regierung als staatliches Exekutivorgan ihre Befugnisse und Kompetenzen unmittelbar aus der Verfassung herleitete und ihre Mitglieder ausdrücklich des Vertrauens des Reichstages bedurften, mit welchem sie wiederum erst die Fach- und Dienstaufsicht über die ihnen unterstellten Verwaltungszweige und deren Angehörige auszuüben befugt waren, beruhten Existenz und Tätigkeit des Aufsichtsamtes auf einfachem Reichsgesetz, mit welchem hinwiederum keine verfassungsändernde Bestimmung ergehen konnte. Der Vorsitzende des Aufsichtsamtes war weder Mitglied des Reichskabinetts noch bedurfte er des Vertrauens des Reichstages; er war auch nicht Dienstvorgesetzter des ihm nachgeordneten Reichskommissars. Dieser war dem Aufsichtsamt lediglich fachlich unterstellt. Die Dienstaufsicht wurde dagegen von einem Regierungsmitglied ohne Beteiligung des Aufsichtsamtes ausgeübt.

Diese Regelung dürfte letztlich in dem Umstand ihre tiefere Ursache haben, daß zur Bestimmung einer sowohl mit den ökonomischen Bedürfnissen in Einklang stehenden als auch den staatspolitischen Notwendigkeiten Rechnung tragenden allgemeinen Kredit- und Bankpolitik eine rein staatliche (Regierungs-)Behörde wenig geeignet erschien, da gegen der sich aus der Verwirklichung dieser Politik zwangsläufig ergebende Vollzug rechtswirksam nur von einer echten Staatsbehörde vorgenommen werden kann. Dadurch, daß es also der Gesetzgeber für zweckmäßig und nützlich hielt, einmal auf die sich auf das Bankwesen erstreckende Regierungstätigkeit Elemente wirken zu lassen, die im Bereich der Wirtschaft — also außerhalb der Regierung — verankert waren und er zum anderen den sich dabei bildenden Willen als eigenen — staatlichen — Willen rechtswirksam verwirklicht wissen wollte, ergab sich die etwas merkwürdig anmutende Konstruktion der Bankaufsichtsverwaltung.

Da jedoch die Regierung nur mittelbar auf die Willensbildung des Aufsichtsamtes einwirken konnte, war dieses — auch wenn es in der Praxis regierungsähnliche Funktionen ausübte — nicht Regierungsorgan im gesetzlichen Sinne, sondern nur oberste Instanz einer mittelbaren Staatsverwaltung mit gewissen Sondervollmachten. Die Überantwortung derartiger begrenzter Aufgaben an ein solches Organ war nach der Verfassung zulässig. Auch der dem Aufsichtsamt als Exekutiv-

organ im engeren Sinne fachlich nachgeordnete Reichskommissar konnte, da zwischen ihm und dem Aufsichtsamt das für die unmittelbare Staatsverwaltung wesensbestimmende Charakteristikum der fachlichen und disziplinaren Bindung nicht gegeben war, nur Organ der mittelbaren Staatsverwaltung sein.

Gewährleistete dieser komplizierte Verwaltungsaufbau wenigstens noch in gewissen Grenzen eine auch den wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Kredit- und Bankpolitik, so sollte sich das schon wenige Jahre später grundlegend ändern. Denn vom Jahre 1939 ab wurde diese Kredit- und Bankpolitik und damit zwangsläufig auch die Bankenaufsicht ausschließlich von der staatlichen Sphäre her bestimmt bzw. durch eine unmittelbare, in der Regierung ausmündende Staatsverwaltung ausgeübt.

Nach dem Zusammenbruch erfuhr die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik eine Zweiteilung dergestalt, daß sie von da ab von den Finanzministern der Länder¹⁶ (in formeller Hinsicht) und von den Landeszentralbanken (in materieller Hinsicht) gemeinsam ausgeübt wird. Damit hat sich in der Bankenaufsicht das Realprinzip erstmalig mit dem Territorialprinzip verbunden.

In Berlin knüpfte man dagegen an die Organisationsformen des KWG in der Fassung von 1939 an. Es wurde auf Grund der Anlage 2 Ziffer 10 der BK/O (45) 130 vom 26. 9. 1945 das „Aufsichtsamt für Banken Berlin“ errichtet. Seine Stellung gleicht im Prinzip insofern derjenigen des früheren „Reichsaufsichtsamtes für das Kreditwesen“, als es z. Z. unmittelbar dem Senator für Wirtschaft und Kredit unterstellt, also Exekutivorgan der unmittelbaren Staatsverwaltung ist. Indessen besteht ein immerhin wesentlicher Unterschied gegenüber der früheren Regelung darin, daß die noch an der materiellen Bankaufsicht teilnehmende „Berliner Zentralbank“ heute eine relativ unabhängige Einrichtung ist, während die damalige Reichsbank wegen der zwischen ihrem Präsidenten und dem Reichswirtschaftsminister bestehenden Personalunion eine gleiche unabhängige Stellung nicht besaß.

2. Die tiefe Problematik der Bankenaufsicht offenbart sich allerdings erst da, wo sich die Bankaufsichtsverwaltung in der Bewegung zeigt: nämlich bei der Verwirklichung der ihr nach dem Gesetz übertragenen Aufgaben, wobei besonders die Art und Weise interessiert, wie sie den im KWG niedergelegten Willen des Gesetzgebers in die Praxis umsetzt.

Zunächst schreibt das Gesetz vor, daß alle Unternehmungen, die Bank- oder Sparkassengeschäfte in der vom Gesetz näher definierten Art im Inland betreiben wollen, dazu einer Erlaubnis bedürfen. Zu die-

¹⁶ Bis auf Bremen und Berlin jetzt von den Wirtschaftsministern.

sem Zwecke haben sie einen entsprechenden Antrag an das Aufsichtsamt für Banken zu richten. Dieses prüft, ob die zum Betrieb des beantragten Geschäftes nach dem Gesetz zwingend vorgeschriebenen Voraussetzungen von dem Antragsteller auch erfüllt sind, wobei sich die Prüfung insbesondere darauf zu erstrecken hat, ob

- a) die Geschäfts- und Zweigstellenleiter ehrbar und ausreichend fachlich vorgebildet sind sowie, ob sie die sonst noch erforderlichen Eigenschaften und Erfahrungen besitzen,
- b) ein örtliches und gesamtwirtschaftliches Bedürfnis zur Errichtung des betreffenden Bankinstituts besteht,
- c) die zum Geschäftsbetrieb erforderlichen Mittel im Inland zur Verfügung stehen.

Werden diese Voraussetzungen erfüllt, dann muß das Aufsichtsamt die beantragte Erlaubnis erteilen und das betreffende Unternehmen wird Bank im Sinne des KWG; das Aufsichtsamt darf die Erlaubnis nur versagen, wenn eine der vorgenannten Voraussetzungen nicht erfüllt ist.

Nach welchen Maßstäben trifft nun die Aufsichtsbehörde eine Entscheidung darüber, ob eine der genannten Voraussetzungen erfüllt ist oder nicht?

Schon ein flüchtiger Blick auf die zu erfüllenden Voraussetzungen läßt erkennen, daß zwar die Entscheidung darüber, ob die vom Antragsteller nachgewiesenen Mittel als ausreichend gelten können oder nicht, von der Aufsichtsbehörde dann verhältnismäßig leicht getroffen werden kann, wenn von der übergeordneten Instanz etwa die Höhe der in jedem Falle erforderlichen Mittel für alle Fälle gleichbleibend genau und konkret fixiert ist. Doch wird man hier zugeben müssen, daß mit derart vereinfachenden Schemata eine auch vom wirtschaftlichen Standpunkt gerechte Entscheidung kaum zu treffen ist. Bestimmt sich doch die Höhe der jeweils erforderlichen Mittel stets nach dem Zweck und dem Umfang des jeweiligen Geschäftsbetriebes sowie seiner wirtschaftlichen Umgebung. Was in dem einen Falle eine ausreichende Grundlage zur Eröffnung des Geschäftsbetriebes sein kann, braucht im anderen Falle noch längst nicht zu genügen.

Von der Oberinstanz kann also nach Lage der Dinge bestenfalls die Bestimmung bestimmter Richt- und Verhältnissätze in der Art richtungweisender Maßstäbe erwartet werden. Auf diese Weise wird der Aufsichtsbehörde zwar ein gewisser Rückhalt für ihre Entscheidungen gegeben; es wird ihr aber noch nicht die Verantwortung für die jeweilige Einzelentscheidung abgenommen.

Noch schwieriger gestaltet sich für die Aufsichtsbehörde die Prüfung der übrigen Voraussetzungen. Läßt sich eine genügende fachliche

Vorbildung vielleicht noch durch die Ablegung bestimmter Prüfungen und den Nachweis entsprechender Tätigkeiten belegen, so ist zur Entscheidung über die Frage des wirtschaftlichen Bedürfnisses schon weit mehr erforderlich.

Gewiß hat die Verwaltung auch nach anderen Gesetzen, wie z. B. dem Gaststättengesetz und dem Personenbeförderungsgesetz, über die Bedürfnisfrage zu entscheiden. Doch ist insbesondere beim Gaststättengesetz das von der Verwaltung zu prüfende Bedürfnis kein wirtschaftliches, wenngleich auch gewisse wirtschaftliche Folgen daran geknüpft sein mögen. Die Bedürfnisprüfung hat hier vor allem gewerbe-polizeilichen Charakter; sie erfolgt unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Allgemeinheit vor Alkoholmißbrauch. Wirtschaftliche Momente darf die Verwaltung dabei nicht berücksichtigen. Das wird besonders durch die Tatsache erhellt, daß die Bedürfnisprüfung dann zu unterbleiben hat, wenn in der Gaststätte, für deren Betrieb der Antrag gestellt ist, keine alkoholischen Getränke verabreicht werden sollen.

Dagegen hat die Verwaltung nach dem Personenbeförderungsgesetz eine echte wirtschaftliche Bedürfnisprüfung in der Weise vorzunehmen, daß sie bei ihrer Entscheidung die wirtschaftliche Lage des Antragstellers und die verkehrswirtschaftliche Gesamtsituation des betreffenden Bezirks zu berücksichtigen hat. Nachdem die Verwaltung aber selbst in großem Umfange eigene Personenbeförderungsunternehmen betreibt und sie deshalb über ein hinreichendes Urteilsvermögen auf dem Gebiete des Personenbeförderungswesens verfügt, ist sie zur Vornahme einer solchen Prüfung durchaus in der Lage¹⁷.

Etwas anders liegen die Dinge indessen bei der Bedürfnisprüfung nach dem KWG. Zwar werden von der öffentlichen Hand ebenfalls eine ganze Reihe von Bankinstituten betrieben. Diese greifen aber mit ihrer Tätigkeit weit stärker in den Kreislauf der Gesamtwirtschaft ein als etwa die Verkehrsunternehmen. Während zur wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung im Personenbeförderungswesen die auf das Verkehrs-wesen bezogenen wirtschaftlichen Kenntnisse ausreichen, sind zur Bedürfnisprüfung im Bankwesen allumfassende Wirtschaftskenntnisse, die Fähigkeit zum Erfassen der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und vor allem die laufende Beobachtung und Auswertung sämtlicher Wirtschaftsbewegungen erforderlich. Einer solchen Aufgabe kann eine staatliche Verwaltungsbehörde trotz vielleicht bester personeller Besetzung infolge ihrer geringen Beweglichkeit auf die Dauer einfach nicht gewachsen sein. Zumindest ist sie zur laufenden Beobachtung und

¹⁷ Beachte hierzu jedoch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. 3. 1954 — I C 5. 53 — (Siehe DVBl. 69, 1954, S. 501!).

Auswertung der wirtschaftlichen Bewegungen wegen des Fehlens der hierzu unbedingt notwendigen unmittelbaren Kontakte mit den einzelnen Wirtschaftszweigen und -bereichen nicht in der Lage.

Die Aufsichtsbehörde hat deshalb kaum eine andere Wahl, als vor jeder Erlaubniserteilung die jeweilige Zentralbank zu konsultieren. Diese äußert sich zur Frage des wirtschaftlichen Bedürfnisses ebenso wie zur fachlichen Vorbildung der Geschäftsleiter. Kurz: die Aufsichtsbehörde erteilt keine Erlaubnis, ohne sich in allen Fragen weitestgehend mit der Zentralbank abgestimmt zu haben.

Ist die Aufsichtsbehörde schon bei der Ausübung dieser rein formalen Aufsichtstätigkeit in hohem Maße auf die Mithilfe der Zentralbank angewiesen, so ist die Durchführung der materiellen Aufsicht ohne die Mitwirkung der Zentralbank schwerlich noch denkbar. So haben denn auch die Banken die ihnen nach dem Gesetz obliegenden Publizitätspflichten in der Weise zu erfüllen, daß sie neben den vorgeschriebenen Veröffentlichungen ihrer Bilanzen regelmäßig die Jahresbilanzen mit Erläuterungen sowie Zwischen- und Monatsausweise zum Zwecke der Konjunktur- und Wirtschaftsbeobachtung der Zentralbank einzureichen und dieser im Bedarfsfalle über jede wesentliche Änderung in der Mittelzusammensetzung zu berichten haben. Darüber hinaus sind der Zentralbank noch bestimmte Anzeigen im Einzelfall zu erstatten (§§ 8 und 9 KWG).

Stellt die Zentralbank bei einer oder mehreren Banken Unregelmäßigkeiten oder sonstige Verstöße gegen das Gesetz oder die ergänzenden Bestimmungen fest, dann teilt sie diese der Aufsichtsbehörde zur Einleitung der entsprechenden Gegenmaßnahmen mit, die jedoch stets nur im vollsten gegenseitigen Einvernehmen durchgeführt werden. Auch das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zum Eigenkapital und die Höhe der an einen Kreditnehmer im Höchstfall zulässigen Kredite werden von der Aufsichtsbehörde nur im engsten Einvernehmen mit der Zentralbank bestimmt.

Da nun aber die Zentralbank kein Organ der staatlichen Bankaufsichtsverwaltung ist, sondern als relativ unabhängige Einrichtung außerhalb der staatlichen Verwaltung steht, hat sich also der Schwerpunkt der Bankenaufsicht in der Praxis bereits auf eine außerhalb des staatlichen Verwaltungsbereiches stehende Institution des wirtschaftlichen Sektors verlagert. Eine solche Schwerpunktverlagerung konnte auf die Dauer gar nicht ausbleiben, denn die fachkundige Zentralbank wird der in ihrer Gesamtheit fachkundigen Verwaltungsbehörde in den Fragen der materiellen Bankaufsicht wohl immer ihren Stempel aufdrücken. Bei der gegenwärtigen Organisation der Bankenaufsicht muß sich die Zentralbank auf Grund ihrer besseren Fach- und Sachkenntnis

zwangsläufig immer stärker zum eigentlichen Fachorgan der Bankenaufsicht entwickeln, während sich die Funktionen der Aufsichtsbehörde mehr und mehr auf den formalrechtlichen Vollzug der Aufsichtshandlungen beschränken müssen.

Daß auch die Auffassung des jetzigen Gesetzgebers in die gleiche Richtung tendiert, zeigt die neuere Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zentralbanksystems. Denn die dem Zentralbankrat eingeräumte Befugnis zur Festsetzung der von jeder Bank bei der Landeszentralbank zu haltenden Mindestreserven hätte nach der dem KWG ursprünglich zugrunde liegenden Tendenz eigentlich dem obersten Aufsichtsorgan (das es in der ursprünglichen Rechtsstellung allerdings heute nirgendwo mehr gibt) übertragen werden müssen. Jetzt hat die Aufsichtsbehörde zusammen mit der Zentralbank lediglich darüber zu wachen, daß die Mindestreserven auch von allen Banken in der jeweils festgesetzten Höhe unterhalten werden.

Es zeigt sich somit, daß die wesentlichsten Funktionen der Bankenaufsicht in der Praxis letztlich auf den Schultern der Zentralbank lasten, wenngleich auch die staatliche Aufsichtsbehörde rechtlich die Verantwortung dafür insofern zu tragen hat, als nur sie allein zur Bildung und Entäußerung des staatlichen Bankaufsichtswillens fähig ist.

Mit dieser Feststellung soll nun keineswegs die derzeitige Aufsichtspraxis in Bausch und Bogen verdammt werden. Im Gegenteil macht die Tatsache, daß die Aufsichtsbehörde die ihr nach dem Gesetz obliegenden Funktionen mit jeder nur möglichen Zurückhaltung auszuüben sucht, diese vielmehr zu einem höchst bedeutsamen Faktor der gegenwärtigen Bankaufsichtsorganisation. Gewährleistet sie auf diese Weise doch die unbedingt notwendige Wahrung der öffentlichen Interessen, auch ohne daß sie dabei allzusehr in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückt. Im übrigen hat sie sich dadurch, daß sie die ihr sachlich gezogenen Grenzen sehr wohl kennt und auch jederzeit respektiert, weit mehr Vertrauen — gerade auch in Bankkreisen — erwerben können, als wenn sie sich etwa auf einen Machtkampf mit der Zentralbank eingelassen hätte. Ob allerdings das gegenwärtige System der Bankenaufsicht in seiner Gesamtheit noch den jetzigen Bedürfnissen und Interessen entspricht, ist eine andere Frage, auf die noch zurückzukommen sein wird.

3. Welchen Charakter hat nun die sich in der Bankenaufsicht äußernde Verwaltungstätigkeit?

Schon der flüchtige Betrachter wird unschwer erkennen, daß die Tätigkeit der Bankaufsichtsorgane sich nicht mehr nur in der Ausübung polizeilicher Ordnungsfunktionen erschöpft, wie dies etwa noch die zentrale und ausschließliche Aufgabe der Verwaltung im 19. Jahr-

hundert gewesen ist. Zwar bilden auch heute noch die Gefahrenabwehr und die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einen wesentlichen Bestandteil des Aufgabenbereiches der Bankaufsichtsverwaltung. Doch machen diese eben nur einen Teil der von ihr zu bewältigenden Aufgaben aus. Der Schwerpunkt der heute von den Aufsichtsorganen zu erfüllenden Aufgaben liegt vielmehr auf anderer Ebene, nämlich in der aus dem Prinzip der Daseinsvorsorge resultierenden Sozial- und Wirtschaftsgestaltung, die in den wirtschafts- und kreditpolitischen Steuerungsmaßnahmen der Aufsichtsorgane ihren Ausdruck finden.

Die Verwirklichung dieser wirtschafts- und kreditpolitischen Steuerungsmaßnahmen aber ist — da sie ja wohl kaum zur Beseitigung polizeiwidriger Zustände und zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im engeren, polizeilichen Sinne geeignet sind — echte Betreuungsfunktion, wie sie der Verwaltung auch auf anderen Gebieten in weitestem Maße zugefallen ist.

Nun lassen sich diese von den Aufsichtsorganen wahrzunehmenden Ordnungs- und Betreuungsfunktionen nicht etwa in der Weise präzise gegeneinander abgrenzen, daß man sagen könnte: alle Tätigkeiten der formellen Bankenaufsicht sind Ordnungsverwaltung und die gesamte Materie der materiellen Bankenaufsicht ist Betreuungsverwaltung. So einfach liegen die Dinge keineswegs. Denn sowohl die formelle wie auch die materielle Bankenaufsicht weisen jeweils ordnungs- und betreuungsfunktionelle Züge auf. Wie z. B. der Formalakt der Erlaubniserteilung nicht nur nach ordnungspolizeilichen Grundsätzen vorgenommen werden kann, sondern dabei auch wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen eine gebührende Berücksichtigung finden müssen, ebensowenig können etwa bei der Festsetzung der Mindestreservesätze oder der Bestimmung des Verhältnisses des Eigenkapitals zu den Gesamtverpflichtungen einer Bank das öffentliche Ordnungs- und Sicherheitsinteresse gänzlich außer Betracht bleiben. Das öffentliche Interesse ist in allen Bankaufsichtsfragen sehr weit gesteckt; es schließt das Bedürfnis nach allgemeiner Ordnung und Sicherheit im weitesten Sinne ebenso ein, wie es sich auch auf die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten erstreckt.

Nicht das Nebeneinander von Ordnungs- und Betreuungsverwaltung, sondern deren immerwährendes Mit- und Füreinander charakterisieren den Inhalt der Bankenaufsicht. Ja, das der Bankenaufsicht gesteckte Ziel einer Befriedigung öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen verlangt geradezu zwingend das permanente Zusammenwirken aller ordnungs- und betreuungsfunktionellen Faktoren in sämtlichen Phasen der Bankaufsichtsverwaltung.

4. Es erhebt sich somit die weitere Frage: Ist die Verwaltung zur Ausübung einer wirksamen Bankaufsicht geeignet, ja, ist die Bankenaufsicht überhaupt eine echte Verwaltungsaufgabe?

Indem wir es als Ziel der Bankenaufsicht bezeichnet hatten, durch Verhütung von Funktionsstörungen im Bankwesen das wirtschaftliche Gleichgewicht stabil zu halten, haben wir zugleich ausgedrückt, daß sich die Bankaufsichtsverwaltung bei ihrer Tätigkeit im Grunde einer ihr völlig fremden Materie gegenüberseht. Daß es von dieser in der Tat auch so empfunden wird, haben wir bei der Beleuchtung der Aufsichtspraxis vermerken können. Auf der anderen Seite hatten wir aber auch darauf hingewiesen, daß der Staat nicht mehr darauf verzichten kann, auf die Kredit- und Bankpolitik Einfluß zu nehmen, und zwar aus Gründen, die sowohl im öffentlichen als auch im wirtschaftlichen Interesse begründet liegen.

Wir haben weiter gefunden, daß zur Erreichung des Aufsichtsziels von seiten des Staates dirigierend und lenkend in den Geschäftsablauf der Banken eingegriffen werden muß, was wiederum von den von uns als Einrichtungen der mittelbaren (seit 1939 der unmittelbaren) Staatsverwaltung erkannten Organen der Bankaufsichtsverwaltung besorgt wird. Wir konnten aber vor allem erkennen, daß gerade beim Bankbetrieb die formale Beaufsichtigung zwar nützlich, aber keineswegs das Wichtigste ist. Der Akzent bei der geschäftlichen Beaufsichtigung des Bankwesens liegt — aus Gründen, die sich aus der Natur des Bankwesens ergeben — heute mehr denn je auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik. Und Wirtschaftspolitik in diesem Ausmaß zu betreiben, ist wohl mit Sicherheit nicht Aufgabe der Verwaltung.

Oder anders ausgedrückt: Das Bankwesen füllt heute einen Raum aus, zu dessen Beherrschung die gegenwärtige Bankaufsichtsverwaltung auf Grund ihrer Struktur und ihres soziologischen Gehaltes gar nicht in der Lage sein kann. Ist sie aber dazu nicht fähig, dann vermag sie auch die über diesem Raum ausgebreitete Aufgabe nicht wirksam zu erfüllen. Sie kann dann eben immer nur Teile dieser Aufgabe bewältigen. Daß hier das Kernproblem unserer Betrachtung liegt, braucht nicht besonders unterstrichen zu werden. Und daß die Bankaufsichtsverwaltung in ihrer derzeitigen Gestalt in der Praxis tatsächlich nur noch einen Teil der Aufsichtsaufgaben auf Grund ausschließlich eigener Willensbildung wahrnimmt, ist wohl nur noch schwer zu bestreiten.

Damit aber tritt deutlich hervor, daß die Verwaltung zu einer in des Wortes tiefster Bedeutung eigenverantwortlichen Ausübung der Bankenaufsicht nicht geeignet ist. Sie übernimmt lediglich noch die von anderer — fachkundiger — Stelle gemachten Empfehlungen und An-

regungen und setzt diese kraft ihrer Stellung in rechtliche Sollensätze um. Das aber kann nicht die Hauptaufgabe einer Verwaltung sein.

V.

Ziehen wir das Fazit aus unserer Betrachtung und verbinden wir es mit einem kurzen Ausblick auf eine künftige Neugestaltung der Bankenaufsicht, so läßt sich sagen:

Die derzeitige, aus der Vergangenheit überkommene Regelung der Bankenaufsicht bietet sowohl dem Verwaltungsrecht als auch der Verwaltungspraxis zahllose umfangreiche Probleme, die eine freie unternehmerische Entfaltung im Bankwesen in dem gleichen Umfange wie in den übrigen Wirtschaftszweigen noch nicht zulassen.

An der Spitze steht dabei die Frage, wie sich die öffentlichen und die wirtschaftlichen Interessen am zweckmäßigsten kombinieren und sicherstellen lassen. Denn daß auch eine künftige Regelung des Bankwesens sowohl den Belangen der Allgemeinheit — also dem öffentlichen Interesse — wie auch den ökonomischen Interessen der Banken und der Gesamtwirtschaft weitgehend Rechnung zu tragen hat, wird von kaum einer Seite noch bestritten. Ebenso wird auch die Notwendigkeit einer Beaufsichtigung des Bankwesens grundsätzlich als gegeben anerkannt. Ob die Aufsicht über das Bankwesen jedoch auch künftig von einer rein staatlichen Verwaltungsbehörde auszuüben ist, ist eine Frage, die noch sorgfältiger Überlegung bedarf. Die Erfahrungen mit den bisherigen Systemen der Bankenaufsicht lassen es nicht gerade angebracht erscheinen.

Im Bankwesen begegnen sich nun einmal zwei divergierende Interessensphären. Man muß diese Tatsache real sehen, um verhüten zu können, daß sich — wie in der Vergangenheit — eine Interessenkollosion daraus entwickelt. Die Sicherstellungen dieser Interessen — besonders des öffentlichen Interesses — ist mit Verwaltungsakten, Allgemeinverfügungen, Normativbestimmungen und verwaltungsrechtlichen Zwangsmitteln gewiß zu erreichen. Aber könnte eine andere — vielleicht sogar elastischere — Methode nicht zum gleichen Ziele führen?

Man wird hier vielleicht entgegnen: die wirksame Sicherstellung der öffentlichen Interessen bei der Bankenaufsicht könne nur durch ein dem Staat unmittelbar verpflichtetes Organ erfolgen. Das ist zweifellos richtig. Haben wir doch gesehen, daß nur ein entsprechend autorisiertes Organ zur Entäußerung eines staatlichen Willens fähig ist. Aber muß dieses Organ deshalb staatliche Verwaltungsbehörde sein? Die der Bankaufsichtsorganisation von 1934 in unserer Darstellung gegebene Ausdeutung mag hier als Anregung dienen.

Natürlich hat auch fernerhin eine scharfe Trennung zwischen dem öffentlichen Interesse und den wirtschaftlichen Interessen — sowohl denen der Banken als auch denen der Gesamtwirtschaft — zu erfolgen. Es wird auch anerkannt, daß der wirksame Schutz der öffentlichen Interessen unbedingt sichergestellt und gewährleistet sein muß, wobei auch mitunter die Anwendung gewerbepolizeilicher Methoden und Mittel kaum zu umgehen sein dürfte. Nur ist kein zwingender Grund dafür zu erkennen, weshalb die Anwendung derartiger Methoden und Mittel nur einer rein staatlichen — und womöglich noch unmittelbar der Regierung unterstellten — Verwaltungsbehörde vorbehalten bleiben muß. Haben wir doch gesehen, daß selbst bei der Ausübung der formalen Bankaufsicht in erheblichem Umfange auch wirtschaftspolitische Erwägungen anzustellen sind, wozu eine staatliche Verwaltungsbehörde wegen des Fehlens der notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen sowie der hierzu erforderlichen Übersicht einfach nicht die Voraussetzungen mitbringt. Wenn deshalb Schneider¹⁸ ein noch schlagkräftigeres Kreditwesengesetz fordert, er also praktisch einer Umgestaltung der Banken aufsicht in eine Bankenpolizei das Wort redet, dann scheint es, daß er die Dinge doch allzusehr aus der Aufsichtsperspektive sieht.

Gewiß mag eine noch schärfere Reglementierung der Bankenaufsicht den staatlichen Organen die Arbeit leichter und bequemer machen. Aber kann dieses das Ziel einer Neuregelung sein? Und sind sich die Anhänger eines solchen verschärften Kurses auch im klaren darüber, daß dann der Staat ein erhebliches Mehr an Verantwortung auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Gedeihens oder Nichtgedeihens der Banken zu tragen hätte? Abgesehen davon, daß bei einer noch schärferen Reglementierung der Geist und die private Initiative noch mehr als bisher in Fesseln gelegt würden.

Wenn die Bankenaufsicht mehr als eine reine Verwaltungsaufgabe ist, dann sollte man die Verwaltung mit einer solchen Aufgabe auch nicht belasten. Es lassen sich auch außerhalb der staatlichen Verwaltungssphäre genügend Organisationsformen finden, die eine Bankenaufsicht zulassen, bei der sowohl die Interessen des Staates und der Allgemeinheit als auch die des Bankwesens und der Wirtschaft in ausreichendem Maße geschützt werden können. Ein von allen Beteiligten zu beschickendes und nur dem Gesetzgeber verantwortliches Gremium etwa in der Gestalt eines obersten Bankenrates wäre als Oberinstanz der Bankenaufsicht durchaus denkbar. Die geeignete Rechtsform dafür zu finden, sollte auf Grund der bis heute in der Bankenaufsicht ge-

¹⁸ Z. ges. Kreditwes. 3, 1950, S. 485.

sammelten Erfahrungen nicht schwerfallen. Dieses Gremium sollte zur Bildung eines unabhängigen Aufsichtswillens autorisiert und mit den erforderlichen Kompetenzen und Einrichtungen zur Durchsetzung seines Willens ausgestattet werden. Auf jeden Fall aber sollte jede Bindung an die übrige staatliche Exekutive vermieden werden.

Es war nicht das Ziel dieser Arbeit, einen genauen Vorschlag für eine künftige Regelung der Bankenaufsicht bis in alle Einzelheiten exakt zu formulieren. Das hätte in einer besonderen Arbeit zu geschehen. Hier galt es vielmehr, lediglich die den bisherigen Systemen anhaftenden Probleme aufzuzeigen. Bei der Vielseitigkeit und Schwierigkeit der Materie konnte selbst das nur in bescheidenem Maße gelingen.

Literatur: Achterberg: Kooperation der Banken. Z. ges. Kreditwes. 4, 1951, S. 433. — Brestel, Eine Bankinsolvenz wirft Fragen auf. Frankf. Allg. Ztg. v. 23. 4. 1953. — Brestel, Insolvenzen in Hamburg, Frankf. Allg. Ztg. v. 24. 7. 1954. — Deumer, Die Verstaatlichung des Kredits. München und Leipzig 1926. — Forsthoff, Verwaltungsorganisation in „Die Verwaltung“, Heft 18, Braunschweig. — Forstmann, Geld und Kredit. Göttingen 1952. — Herold, Wilhelm, Bankenaufsicht in Amerika. Der Volkswirt 4, 1950, Nr. 34, S. 14. — Herold, Hermann, Die Neuordnung der Großbanken im Bundesgebiet. NJW 5, 1952, S. 481 u. 566. — Höpker-Aschoff, Geld und Währungen. Stuttgart 1948. — Höpker-Aschoff, Geld und Kredit in „Die Verwaltung“, Heft 55, Braunschweig. — Hofmann, Handbuch des gesamten Kreditwesens. Frankfurt a. Main 1949. — Hohlfeld: Warum Mindestreserven? Frankf. Allg. Ztg. v. 13. 11. 1954. — Kruk: Mehr Publizität! Frankf. Allg. Ztg. v. 4. 5. 1953. — Kubowski, Kreditkontingentierung — Kreditkontrolle — Kreditlenkung. Z. ges. Kreditwes. 2, 1949, S. 127. — Maunz, Gewerberecht in „Die Verwaltung“, Heft 27, Braunschweig. — Maunz, Wirtschaftsrecht in „Die Verwaltung“, Heft 29, Braunschweig. — Meyer. Die Verwalter der Großbanken. Dt. Rechtsz. 4, 1949, S. 25. — Muthesius, Bankaufsicht — durch wen? Z. ges. Kreditwes. 4, 1951, S. 457. — Muthesius, Nur eine Kompetenzfrage? Z. ges. Kreditw. 2, 1949, S. 337. — Muthesius, Der Kapitalmarkt in der Sackgasse. Neue Ztg. v. 9. 4. 1953. — Paersch, Bankenpublizität und Bankenkontrolle in „Die Deutsche Bankwirtschaft“, Bd. II, S. 533, Berlin. — Pröhrl, Reichsgesetz über das Kreditwesen. Mannheim, Berlin, Leipzig 1935. — Rehm, Sparkassenwesen und Sparkassenrecht in „Die Verwaltung“, Heft 29, Braunschweig. — Reichardt, Gesetz über das Kreditwesen. Berlin 1942. — Schippel, Bankengesetzgebung in „Die Deutsche Bankwirtschaft“, Bd. II, S. 513. — Schneider, Kreditaufsicht oder Bankenaufsicht? Z. ges. Kreditwes. 3, 1950, S. 485. — Schoele, Staatsaufsicht über die Banken. Wirtsch.- u. Fin.-Ztg. v. 20. 5. 1948. — Schreihage, Das Gesetz über das Kreditwesen in „Die Bank“, Bd. I, S. 285, Wiesbaden 1952. — Schreihage, Bankaufsicht — gestern und morgen. Z. ges. Kreditwes. 3, 1950, S. 584. — Somary, Bankpolitik, 3. Aufl., Tübingen 1934. — Tautscher, Bankenverstaatlichung. Salzburg 1946. — Theisinger, Das Kreditwesengesetz. Z. ges. Kreditwes. 2, 1949, S. 212. — Throm, Gutes Geld dem schlechten nachgeworfen. Frankf. Allg. Ztg. v. 2. 4. 1953. — Walb, Neuzeitliche Entwicklung in der deutschen Kreditwirtschaft in „Die Deutsche Bankwirtschaft“, Bd. II, S. 496, Berlin. — Weber, Ad., Geld — Banken — Börsen. München 1948.

— Wormser, Ausgewogene Bankenaufsicht. *Der Volkswirt* 4, 1950, Nr. 43, S. 11. — Zahn, Die Bankaufsichtsgesetze der Welt. Berlin 1937. — Die Bankaufsicht zahlt Lehrgeld. *Z. ges. Kreditwes.* 3, 1950, S. 504. — Bankenaufsicht nach der Großbanken-Reform. *Z. ges. Kreditwes.* 5, 1952, S. 603. — Bankenaufsicht in Amtsperspektive und vom Bankier aus gesehen. *Z. ges. Kreditwes.* 5, 1952, S. 7.