

Die BaFin und die Grenzen der Aufsicht: Wenn Androhungen zu Zwang ohne Rechtsschutz wird

NZ - 20250502

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht vor einem Dilemma: Einerseits soll sie als Wächterin über die Stabilität des deutschen Finanzsystems wachen, andererseits droht ihr Handeln zunehmend rechtsstaatliche Prinzipien zu untergraben. Das zeigt sich besonders deutlich im Fall der Hamburger Warburg Bank, der exemplarisch die Schattenseiten der Aufsichtspraxis offenbart.

Dort griff die Behörde in den vergangenen Jahren massiv in Eigentums- und Führungsrechte ein – gestützt maßgeblich auf die Aussagen des Kronzeugen Kai-Uwe Steck, der inzwischen selbst der Falschaussage verdächtigt ist und bereits zu einer Bewährungsstrafe verurteilt wurde (noch nicht rechtskräftig). Die BaFin erzwang den Rücktritt von Aufsichtsräten, entzog Stimmrechte und drängte auf den Verkauf von Anteilen. Das Besondere: Viele dieser Eingriffe erfolgten nicht durch förmliche Verwaltungsakte, sondern durch informellen Druck.

Ein zentrales Instrument bei der Durchsetzung von Maßnahmen ist das Anhörungsschreiben. Auf den ersten Blick handelt es sich dabei um eine harmlose Verfahrensstufe, die dem Betroffenen rechtliches Gehör gewähren soll. In der Praxis jedoch entwickelt dieses Instrument eine eigenartige Doppelwirkung: Formal bleibt es ein unverbindliches Verfahrenselement, faktisch aber entfaltet es unmittelbare Zwangswirkung. Banken und Vorstände wissen genau: Wer sich gegen die in solchen Schreiben angedeuteten Maßnahmen wehrt, riskiert eine Eskalation. Die BaFin muss dann nämlich ihre Drohungen in förmliche Anordnungen gießen – was in der Regel noch

weitreichendere Konsequenzen nach sich zieht. Zudem nutzt die BaFin die auf die Anhörungsschreiben folgenden Stellungnahmen der Banken, um deren Argumente in nachfolgenden Bescheiden zu entkräften. Oft wird den Beschwerden damit das Argumentarium bei einem Rechtsbehelfsverfahren schon aus der Hand genommen.

Diese Praxis wirft grundlegende rechtsstaatliche Fragen auf. Denn während die BaFin mit der vollen Autorität des Staates auftritt, bleiben den Betroffenen effektive Rechtsschutzmöglichkeiten verwehrt. Das Problem beginnt schon damit, dass gegen ein bloßes Anhörungsschreiben kein Widerspruch möglich ist. Erst die später eventuell folgende förmliche Maßnahme wäre justiziabel – bis dahin aber sind oft irreversible Fakten geschaffen. Reputationsschäden, erzwungene Personalwechsel oder Kapitalmaßnahmen lassen sich nicht mehr rückgängig machen, selbst wenn sich später herausstellen sollte, dass die BaFin auf falschen Grundlagen handelte.

Besonders brisant wird dies im Fall Warburg, wo zentrale Eingriffe der Aufsicht auf Aussagen beruhten, deren Wahrheitsgehalt (insbesondere im Falle des Kronzeugen Dr. Steck) nun selbst Gegenstand gerichtlicher Prüfung ist. Die Ironie der Geschichte: Während die BaFin auf Basis dieser Aussagen weitreichende Maßnahmen ergriff, haben die Betroffenen kaum Möglichkeiten, für etwaige Fehlentscheidungen der Behörde entschädigt zu werden. Die Rechtsprechung verweigert regelmäßig Amtshaftungsansprüche und beruft sich dabei auf die hoheitliche Natur der Aufsichtstätigkeit.

Ein transatlantischer Vergleich offenbart die Defizite des deutschen Systems. Zwar verfügt auch die US-amerikanische Securities and Exchange Commission (SEC) über weitreichende Befugnisse. Doch unterliegt sie strengeren Verfahrensregeln. Das Prinzip des "Due Process" ist dort nicht nur eine Floskel, sondern eine gelebte Praxis. Entscheidungen werden transparent dokumentiert, Betroffene haben umfassende Einsichtsrechte. Vor allem aber gibt es Ausnahmetatbestände, die bei nachweislich

willkürlichem Handeln der Behörde Schadensersatz ermöglichen – eine Möglichkeit, die im deutschen System praktisch nicht existiert.

Die Konsequenzen dieser asymmetrischen Machtverteilung sind gravierend. Sie führen zu einem Klima, in dem sich Banken und Vorstände eher unterwerfen, als ihr Recht einzufordern – selbst dann, wenn sie von der Unrechtmäßigkeit der Maßnahmen überzeugt sind. Das untergräbt nicht nur das Vertrauen in die Aufsicht, sondern langfristig auch die Legitimität des gesamten Finanzsystems.

Es bedarf daher dringend struktureller Reformen. Erstens sollte die BaFin verpflichtet werden, wesentliche Eingriffe von vornherein als förmliche, anfechtbare Verwaltungsakte zu erlassen. Zweitens brauchen Betroffene effektiven Eilrechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen. Drittens muss die Amtshaftung für grobe Fehlentscheidungen der Aufsicht auch in der Praxis (und nicht nur theoretisch) ermöglicht werden. Und viertens bedarf es strengerer Transparenzregeln für die Entscheidungsfindung der Behörde, indem alle Entscheidungsgrundlagen den Betroffenen offengelegt werden.

Denn eines sollte klar sein: Eine funktionierende Finanzaufsicht ist unverzichtbar für die Stabilität des Systems. Doch diese Aufsicht muss selbst den Prinzipien des Rechtsstaats unterworfen bleiben. Wenn die Wächterin sich über die Regeln stellt, die sie eigentlich durchsetzen soll, wird aus notwendiger Kontrolle am Ende blanke Willkür. Der Fall Warburg zeigt, dass Deutschland von diesem Punkt nicht mehr weit entfernt ist.