

Sollte die Finanzaufsicht reformiert und gestärkt werden? Ergänzend zu dem im ifo Schnelldienst Nr. 18/2007 veröffentlichten Beitrag von Thomas Mayer, Chefvolkswirt, Europa, bei der Deutschen Bank, London, der diese Frage klar mit einem »Ja« beantwortete, findet Heinrich Haasis, dass sich die Finanzaufsicht in diesem Sommer bewährt hat.

Die Finanzaufsicht hat sich bewährt

Seit August dieses Jahres ist sie in aller Munde – die deutsche Bankenaufsicht, sonst eher ein Thema für Spezialisten. Der „heiße Sommer“ an den deutschen und internationalen Finanzmärkten in der Folge der US-Subprime-Problematik ließ schnell die Frage aufkommen, wie es zu solchen Verwerfungen kommen konnte und wer schuld daran ist, dass in Deutschland zwei Institute, die in besonderem Maße über außerbilanzielle Zweckgesellschaften auf diesem Gebiet engagiert sind, in Schwierigkeiten geraten konnten.

Die Turbulenzen, denen sich einige deutsche Institute ausgesetzt sahen, beruhen in erster Linie auf hauseigenen Managementfehlern und können nicht der Finanzaufsicht unmittelbar angelastet werden. Sicherlich ist es aber legitim, danach zu fragen, ob die genannten Managemententscheidungen anders hätten kontrolliert werden können. Brauchen wir also eine bessere Finanzaufsicht?

Grundsätzlich hat sich aus Sicht der Sparkassen-Finanzgruppe die Aufsicht in ihrer derzeitigen Form bewährt. Dies gilt sowohl für die alltägliche Arbeit als auch für die zurückliegende Phase im Sommer. Wir hatten im Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einen Ansprechpartner, mit dem zügig und sachgerecht die notwendigen Entscheidungen getroffen werden konnten. Besonders auch die (unabhängige) Rolle der Deutschen Bundesbank im dualen System der Bankaufsicht hat sich in der Vergangenheit bewährt. In diesen Wochen hatte sie die Finanzmarktstabilität im Vordergrund. Aus unserer Sicht sind deshalb keine wesentlichen Änderungen in der Aufsichtsstruktur erforderlich.

Die jüngsten Entwicklungen auf dem Finanzmarkt waren im Übrigen auch nicht der Auslöser für die derzeitige Debatte über die künftige Struktur der Aufsicht. Bereits im Koalitionsvertrag aus 2005 war vorgesehen, die Aufsichtstätigkeit zu untersuchen und ggf. neu zu strukturieren. Im Juli 2007 hatte das Bundesfinanzministerium deshalb einen Referentenentwurf zum »Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz« vorgelegt. Richtigerweise werden nun die geplanten Änderungen daraufhin untersucht, ob die Analyse der Ursachen der Subprime-Krise ggf. weitere Modifikationen nahe legt.

Bei dieser Analyse ist zwischen zwei Themenkomplexen zu unterscheiden, nämlich zum einen der Frage, ob es strengerer Regelungen bedarf, oder zum anderen, ob der Aufbau der nationalen oder der internationalen Aufsicht verändert werden muss. Außerdem muss in diesem Zusammenhang auch die Frage der Verantwortung des Staates für »seine« Bankenaufsicht untersucht werden.

Neue Bankaufsichtsregelungen

Der Ruf nach strengeren Regelungen ist häufig die erste Reaktion auf Fehlentwicklungen. Dieser ist auch verständlich, drückt er doch das diffuse Gefühl der Verunsicherung aus, das durch eine weitere Regelung beruhigt werden soll. In guten Zeiten fordern dieselben Personen übrigens dann die Entbürokratisierung, also die Abschaffung überflüssiger Regelungen. Ob diese Hoffnung tatsächlich durch weitere Vorschriften erfüllt wird, darf mit gutem Grund bezweifelt werden. Regelungen können nur auf die Vergangenheit reagieren. Sie können die künftigen Entwicklungen nicht in al-



Heinrich Haasis*

* Heinrich Haasis ist Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.

len Einzelheiten vorwegnehmen und nur eine relative Sicherheit bieten.

Diesem Dilemma wird die Aufsicht künftig nur durch Fortentwicklung der qualitativen Aufsicht gewachsen sein. Nach diesem Ansatz sollen die detaillierten und teilweise formalen Vorgaben – so weit möglich – durch prinzipienbasierte Regelungen ersetzt werden. Dadurch kann die Aufsicht flexibler auf bestimmte Gefährdungslagen oder auch neue Finanzinstrumente und Entwicklungen reagieren. Für die Institute bedeutet dies mehr Freiraum, denn der – manchmal unnötige – Formalismus bestimmter Regelungen fällt weg. Aus dieser größeren unternehmerischen Freiheit erwächst ihnen zugleich eine größere Verantwortung, da nunmehr mündige Entscheidungen gefordert sind, um die Vereinbarkeit mit den Prinzipien zu gewährleisten. Ein bloßer Rückzug auf formale Regelungen ist dann nicht mehr möglich.

Mit der Einführung der Mindestanforderung an das Risikomanagement als Umsetzung der Säule 2 von Basel II ist dieser Ansatz bereits implementiert worden. Die neuen Eigenkapitalregeln befassen sich nämlich nicht ausschließlich mit den reinen Eigenkapitalwerten, sondern auch mit dem Risikomanagement insgesamt. Die Banken sollen künftig interne Verfahren zur Beurteilung der institutsspezifischen Risikosituation sowie einer angemessenen Kapitalausstattung einführen und kontinuierlich weiter entwickeln.

Die Einführung weiterer Regelungen allein erscheint mithin kein Weg, um den Anforderungen gerecht zu werden. Diesen kann mittels einer qualitativen Aufsicht besser begegnet werden.

Unabhängig davon ist es jedoch erforderlich, dass künftig bestimmte risikoreiche Geschäfte nicht mehr ohne Grenzen außerhalb der Bilanz geführt werden dürfen, und zwar unabhängig von der Rechnungslegung. Sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Größe und Risikotragfähigkeit des Institutes stehen.

Ein gutes Stück mehr Sicherheit werden unter anderem auch die neuen Eigenkapitalregelungen nach Basel II bringen, die spätestens ab 2008 alle Institute beachten müssen. Danach unterliegen auch kurzfristig laufende Liquiditätsfazilitäten den aufsichtlichen Meldepflichten und der Eigenkapitalunterlegung. Eine Fehlentwicklung wie im Sommer dieses Jahres wird dadurch frühzeitiger erkannt werden können.

Aufsichtsstruktur

Neben der Frage der Zweckmäßigkeit bestimmter Regelungen oder Aufsichtsansätze, ist zu überlegen, ob es anderer

Organisationsstrukturen zur Verhinderung oder zur effizienten Bewältigung möglicher Krisen bedarf.

Mit dem Referentenentwurf des Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetzes wurden Vorschläge vorgelegt, wie die Aufsichtsstruktur in Deutschland modernisiert werden kann. Diese Vorschläge werden derzeit nochmals überarbeitet, um mögliche Erkenntnisse aus der Analyse der Geschehnisse in den USA berücksichtigen zu können. Bevor hier erste Ergebnisse vorliegen, wäre die Diskussion des Referentenentwurfs vom Juli 2007 nicht zielführend. In jedem Fall sollte möglichst zügig über die künftige Führungsstruktur der BaFin entschieden werden, um die vakanten Positionen in der Leitung der Behörde zeitnah besetzen zu können.

Europäische Aufsicht

Parallel zur Erörterung der bestmöglichen Aufstellung der nationalen Aufsicht wird auch auf europäischer Ebene geprüft, wie die Aufsicht europaweit angemessen ausgestaltet werden kann. Dabei werden immer wieder Forderungen nach einer europäischen Aufsicht erhoben. Nur diese sei größeren Krisen gewachsen, weil die Aktivitäten grenzüberschreitender großer Institute von einzelnen nationalen Aufsehern nicht angemessen beurteilt werden könnten. Dies unterstellt den nationalen Aufsehern in einem gewissen Maße fehlende Kompetenz zur Beurteilung internationaler Geschäfte, für die es allerdings keine objektiven Anzeichen gibt.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob eine solche europäische Aufsicht, die in keinem Land wirklich nah am Markt ist, tatsächlich in der Lage wäre, die Auswirkungen örtlicher Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen. Die optimale Verbindung zwischen Kenntnis von Risiken des jeweiligen regionalen und nationalen Marktes und der Übersicht über globale Entwicklungen entsteht durch Weiterentwicklung der jetzigen Strukturen hin zu einer größeren länderübergreifenden Kooperation. Hier ist man auf einem guten Weg. Die Zusammenarbeit der nationalen Aufseher in Auslegungsfragen oder bei der vorausschauenden Beurteilung von Fehlentwicklungen wird zunehmend enger und effektiver.

Der Vorwurf eines unkoordinierten Nebeneinanders nationaler Aufseher ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Insbesondere die zurückliegenden Wochen und Monate haben gezeigt, dass die vorhandenen Strukturen effektiv und effizient arbeiten. Die »kurzen Wege« für Entscheidungen und der »kurze Draht« zu den Verantwortlichen haben ganz wesentlich zu dem erfolgreichen Krisenmanagement beigetragen. Ob das bei einer europäischen Aufsicht mit mehr Marktferne ebenso gelungen wäre, ist äußerst fraglich.

Bei der Untersuchung der Geschehnisse an den Finanzmärkten kamen die Finanzminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenfalls zu dem Schluss, dass die Kooperation und Vernetzung der jeweiligen nationalen Aufseher der richtige Weg zur Bewältigung etwaiger Finanzmarktkrisen ist.

Gruppenaufseher

Im Kontext der Aufsicht über europaweite bzw. internationale Finanzmarktaktivitäten sollten auch die Pläne zur Einführung eines Gruppenaufsehers, der in der Richtlinie für die künftigen Eigenkapitalvorschriften in der Versicherungsbranche (»Solvency II«) geplant ist, sehr kritisch hinterfragt werden. Denn bei aller Befürwortung einer notwendigen Harmonisierung der europäischen Aufsichtspraxis muss die Grenze dort gezogen werden, wo die Finanzstabilität in Gefahr gerät, weil sie beispielsweise vom Einwirken ausländischer Behörden auf Marktteilnehmer in Deutschland abhängt. Dies wäre bei Einführung des Gruppenaufsehers der Fall.

Solvency II sieht vor, die Aufsichtsbehörde eines Landes, in dem ein Konzern seinen Hauptsitz hat (»Lead Supervisor«), auch für Zweigstellen und selbständige Töchter in anderen EU-Mitgliedsländern (»Gastländer«) für zuständig zu erklären. Die Behörden in den »Gastländern« des Konzerns hätten dann nur noch untergeordnete Funktionen. Die BaFin hätte also bei großen Konzernen mit Sitz in einem anderen EU-Land kaum noch Einwirkungsmöglichkeiten. Dies gelte auch für die Fälle, in denen die ausländischen Filialen und Zweigstellen eine maßgebliche Systemrelevanz für den nationalen Finanzsektor besitzen. Ein schnelles Eingreifen der Aufsicht unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten wird somit erschwert.

Das Modell des Gruppenaufsehers birgt deshalb erhebliche Gefahren für die jeweilige nationale Finanzstabilität.

Bezogen auf die Analyse möglicher Änderungen der Aufsichtsstruktur ist somit zu konstatieren, dass weder eine europäische Aufsichtsbehörde noch der für den Versicherungsbereich geplante Gruppenaufseher geeignet erscheinen, den Anforderungen des sich stetig wandelnden Finanzmarktes gerecht zu werden.

Finanzierung der BaFin

Die Diskussion um etwaige erforderliche Änderungen bei der Finanzaufsicht macht wiederum deutlich, wie wichtig eine funktionierende Finanzaufsicht für die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors ist. Dafür zu sorgen, ist zentrale staatliche Aufgabe.

In diesem Zusammenhang sollte deshalb die Frage der Finanzierung der BaFin erneut aufgegriffen werden.

Die Finanzstabilität in Deutschland kann nur mit einer (weiterhin) effektiven Finanzaufsicht gewährleistet werden, zu der der Staat seinen Beitrag leisten muss. Die Aufsicht über die Kreditinstitute obliegt der BaFin. Sämtliche Kosten tragen die von der BaFin beaufsichtigten Unternehmen derzeit alleine. Der Staat ist daran nicht beteiligt, obwohl es zu den ureigensten Aufgaben des Staates gehört, die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors zu sichern. Nur so kann er der zentralen Bedeutung der Kreditinstitute für die Volkswirtschaft gerecht werden.

Statt sich der inhaltlichen und finanziellen Verantwortung zu stellen, überlässt der Staat die Lasten der Finanzwirtschaft. Eine Aufgabe von derart grundlegender Bedeutung wie die Finanzaufsicht darf jedoch nicht vollständig von den beaufsichtigten Unternehmen selbst finanziert werden. Angemessen wäre eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 10% der Kosten der BaFin. Diese Mindestbeteiligung würde eine Befassung des Haushaltsausschusses mit der Materie und somit eine ausreichende parlamentarische Kontrolle gewährleisten. Derzeit wird die parlamentarische Kontrolle lediglich über die Mitgliedschaft von Abgeordneten im Verwaltungsrat der BaFin gewährleistet.

Eine Kostenbeteiligung des Bundes ist aber auch aus einem anderen Grund gerechtfertigt: Auf die BaFin werden immer mehr aufsichtsfremde Aufgaben übertragen, beispielsweise im Rahmen der Geldwäscheprävention oder aus dem Bereich der Terrorismusbekämpfung. Das sind allgemeinstaatliche Aufgaben, die auch durch die Allgemeinheit, das heißt mit Steuermitteln, finanziert werden müssen.

Im Rahmen der Finanzierung der BaFin muss ebenfalls das Thema Haftung angesprochen werden. In den zurückliegenden Monaten war zwar das Handeln der Aufsicht nicht zu beanstanden – es aber sind durchaus Szenarien denkbar, in denen den Mitarbeitern der BaFin Fehler unterlaufen und Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden.

Es ist nicht akzeptabel, dass die Finanzwirtschaft nicht nur sämtliche Aufgaben der BaFin finanziert, sondern darüber hinaus noch für ein mögliches Fehlverhalten von deren Beamten haften muss. Der Staat entledigt sich also der Verantwortung für das Handeln seiner »Gewerbepolizei«, indem er deren Kosten sogar im Haftungsfall der Finanzwirtschaft aufbürdet.

Aufsichtsfehler können erhebliche finanzielle Forderungen nach sich ziehen. Denkbar ist beispielsweise der Fall, dass die BaFin Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei einem Kreditinstitut erhält, diesen Hinweisen jedoch nicht oder nicht rechtzeitig nachgeht. Dabei ist es dann nicht auszuschließen,

Ben, dass die Geschädigten ihr Geld gegebenenfalls von der Behörde zurück fordern können; denn diese ist ihrer Aufsichtspflicht nicht nachgekommen. Schadensersatzansprüche könnten zudem geltend gemacht werden, wenn die BaFin einen Bankvorstand wegen Verfehlungen von seinem Posten abberuft und die Abberufung in einem späteren Gerichtsverfahren für unzulässig erklärt wird. Auch Kreditinstitute selbst könnten von der BaFin Schadensersatz fordern, wenn z.B. ein bestimmtes Geschäft von der BaFin untersagt wird und diese Untersagung einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhält.

Der Schadensersatz, den die BaFin in diesen Fällen zahlen muss, würde momentan als „normale“ Ausgabe gelten, die dann von den beaufsichtigten Unternehmen getragen wird – also auch von dem Institut, das selbst den Schadenersatz eingeklagt hat. Letztlich finanziert das Institut seinen eigenen Schadensersatzanspruch also mit. Dieser Systemfehler sollte dringend durch eine Klarstellung im Gesetz künftig behoben werden.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Finanzaufsicht in Deutschland und in Europa in der derzeitigen Struktur bewährt hat und der Ansatz der prinzipienbasierten Aufsicht sowie das Bemühen um weitere Konvergenz und Kooperation im europäischen Bereich fortgeführt werden sollten. Diese »neue« Aufsicht sollte in Verbindung mit den neuen Eigenkapitalvorschriften nach Basel II in der Lage sein, den Finanzmarkt auch in seiner weiteren Entwicklung angemessen zu kontrollieren. Parallel dazu muss die Rolle des Staates bei der Finanzierung der BaFin nochmals überdacht werden.