

Öffentliche Anhörung

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht

27. Mai 2009

Thesenpapier

1. Den Hintergrund der Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen zur Verbesserung der Eingriffsmöglichkeiten der Aufsicht in Krisenzeiten bilden vor allem der IW-Forschungsbericht zur Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise sowie das nichtöffentliche Fachgespräch am 18. März 2009. Den in Abb. 2, S. 20 der Kurzfassung des Gutachtens kompakt zusammengetragenen Verbesserungsvorschlägen kann – wie auch in der Anhörung unterstrichen – aus wissenschaftlicher Sicht nur nachdrücklich zugestimmt werden. Sie bedürfen indes der **Erweiterung in institutioneller Hinsicht** und der **Ergänzung und Präzisierung auf der Regelebene**.
2. **Erweiterung in institutioneller Hinsicht**: Aufgabe des Gutachtens war es explizit, die derzeitige Aufteilung der Aufsichtskompetenzen auf BaFin und Bundesbank „nicht in Frage zu stellen“ (S. 131). Dennoch werden – richtigerweise – die Aufsichtsmodelle einiger europäischer Länder immerhin im Überblick dargestellt. Auch wenn auf dieser schmalen Basis allein kein Modell als „Königsweg“ angesehen werden kann, ist es doch erstens auffällig, dass sich diejenigen Länder in der Finanzmarktkrise noch relativ am besten „geschlagen“ haben, in denen das Ausmaß der Unabhängigkeit der Bankenaufsicht am größten war. Zweitens weisen sowohl ein breiter Literaturstrang als auch dieses Gutachten an mehreren Stellen auf die Notwendigkeit der Kombination von mikro- und makroprudentiellen Erkenntnissen sowohl für die präventive Bankenaufsicht als auch die Geldpolitik hin (Synergieeffekt). Drittens hat gerade die Finanzmarktkrise die Bedeutung der Bundesbank als lender of last resort unterstrichen, die wiederum zur Krisenbekämpfung die aus der laufenden Aufsicht heraus verfügbaren Informationen benötigt. Und viertens wurde in dem 2006 für das BMF erarbeiteten

Gutachten auch ein Kompetenzvorsprung der Bundesbank aufgezeigt (DIW et al.: Erfahrungsbericht Bankenaufsicht, Berlin 2006).

3. Zusammengenommen sprechen diese vier Argumente sowohl aus theoretischer als auch praktischer Sicht für eine *Konzentration der Bankenaufsicht bei der Notenbank* – operativ hier zu Lande bei der Bundesbank und strategisch in einem mehr denn je notwendigen, harmonisierten Aufsichtsraum bei der EZB.
4. Eine nur oberflächliche „Reform“ hat 2008 die Organisation der BaFin verändert, ohne das Zusammenspiel mit der Bundesbank zu thematisieren. Damit wurde „das Pferd von hinten aufgezäumt“; es ist nun dringend geboten, eine institutionelle Konzentration herbeizuführen (Paul, St. / Stein, St.: Reformbedarf der Bankenaufsicht?, in: ZfgK, 2007, S. 214ff.).
5. Dagegen spricht nicht, dass die Arbeitsteilung zwischen den Institutionen nach dem IW-Gutachten offenbar reibungsloser als in der Vergangenheit funktioniert. Dies mildert das „Zwei-Institutionen-Problem“ zwar ab, beseitigt es aber nicht. Ein in diesem Zusammenhang bislang viel zu wenig untersuchtes Problem ist das der Öffentlichkeitsarbeit, gerade in der Krise. Zwei Behörden mit unterschiedlichen Aufträgen, Zielsetzungen und Graden an Unabhängigkeit kann es nur mit einem hohen Koordinationsaufwand gelingen, „mit einer Stimme“ zu sprechen. Dieses ist aber gerade im Umfeld von Finanzmarktkrisen besonders wichtig, denn diese sind vor allem durch einen hochgradigen Vertrauensverlust gekennzeichnet, in dem eine Beruhigung der Märkte durch klare und einheitliche Informationen von überragender Bedeutung ist. Aber auch in der laufenden Kommunikation über die Arbeitsweise und die Möglichkeiten der Krisenbekämpfung scheint eine realistischere Bewertung notwendig (die in der Vergangenheit eher von der Bundesbank als von der BaFin wahrgenommen wurde). Nur wenn den Finanzmarktspielern die Grenzen staatlicher Aufsicht vor Augen geführt werden, sind sie auch bereit zur Selbstkontrolle und -disziplinierung.

6. Der Grundtenor des Gesetzentwurfs – Mehr Eingriffsbefugnisse für die Bafin – muss vor diesem Hintergrund kritisch gesehen werden. So sinnvoll manche Regelveränderungen (s.u.) im Einzelnen sein mögen, zunächst wäre zu begründen, warum gerade dieser Institution eine größere Kontrollmacht zugestanden wird (und nicht der Bundesbank).

7. **Ergänzung auf der Regelebene:** Schon im IW-Gutachten wird den durch bestimmte Vergütungsregeln des Bankmanagements ausgelösten Fehlanreizen im Vergleich zu anderen Krisenfaktoren weniger Beachtung geschenkt. Hier liegt jedoch eine zentrale Ursache, die zu veränderten Geschäftsstrategien auch in vormals sehr konservativen Banken geführt hat. Richtigerweise plädiert das IW dafür, diese Geschäftsstrategien stärker in den Aufsichtsprozess einzubeziehen und risikoorientiert zu würdigen. Ebenso sollte dies aber auch für die *aufsichtliche Würdigung von Vergütungsregelungen* gelten, die eine Stufe zuvor Fehlimpulse für nicht tragfähige Geschäftsmodelle gegeben haben. Dieser Punkt sollte in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

8. **Präzisierungen auf der Regelebene:** Zunächst ist zu begrüßen, dass die präventiven Befugnisse der Finanzmarktaufsicht durch die Festsetzung höherer *Eigenmittelanforderungen* bei besonderen Geschäftsrisiken (§ 10 KWG) gestärkt werden sollen. Damit diese Vorschrift sachgerecht umgesetzt werden kann, müssen jedoch zuvor die Regeln, nach denen die Bank ihre Risikotragfähigkeit gegenüber der Aufsicht nachzuweisen hat, dringend verbessert werden. Ein in der Finanzmarktkrise als besonders virulent erkannter Punkt ist hierbei die Begrenzung der *Fristentransformation*. Falsch oder höchstens als „Krücke“ anzusehen ist der Ansatz des Gesetzentwurfs, auf eine vage Eingriffsregel abzustellen, statt – wie notwendig – endlich das *Zinsänderungsrisiko* des Anlagebuchs in die erste Säule der quantitativen Vorschriften zu integrieren, damit es mit Eigenkapital zu unterlegen ist, denn es ist in vielen Häusern *das* zentrale Risiko. Die bisherigen qualitativen Kontrollen in der zweiten Säule haben sich als unzureichend erwiesen.

9. Ähnliches gilt für die geplante Festsetzung höherer *Liquiditätsanforderungen* (§ 11 KWG). Die vor einigen Jahren erfolgte Änderung der Liquiditätsgrundsätze hat zu einer einseitigen Fixierung der Bankenaufsicht auf das kurzfristige Liquiditätsrisiko geführt. Stattdessen ist in Anpassung an die anderen Risikokomplexe der Bank (Adressenrisiko, Marktrisiken) die Berechnung einer *Liquidity-at-Risk-Kennziffer* vorzuschreiben, die die *kurz- und langfristige Liquiditätslage* der Bank berücksichtigt.

10. Überflüssig ist die Einführung einer „*Leverage-Ratio*“. Zu kritisieren ist nicht nur, dass diese ganz unabhängig vom gewählten Rechnungslegungsstandard (HGB, IFRS, US-GAAP) durch die Nutzung der Bilanzierungsspielräume erheblich beeinflusst werden kann. Gravierender ist die „Aushebelung“ der Mechanik der Basler Regeln. Diese stellen bei der Quantifizierung der „Risikoaktiva“ eben nicht auf Bilanzaktiva ab. Ist man der Meinung, dass Banken zu wenig Eigenkapital unterhalten, muss man an der Quantifizierung der Risiken oder der Höhe der Eigenkapitalunterlegungssätze Veränderungen vornehmen. Die hier vorgeschlagene Kennziffer ist nicht zielführend – und sogar irreführend, denn in anderen Branchen versteht man hierunter (statisch) das Fremd-/Eigenkapitalverhältnis bzw. (dynamisch) die Relation von Effektivverschuldung und Cash Flow..

11. Zu begrüßen ist, dass die BaFin das Recht erhalten soll, Mitglieder der *Kontrollgremien* von Banken (und Versicherungen) abuberufen (§ 36 KWG). Die von uns regelmäßig ausgerichteten Schulungen von Aufsichts- und Verwaltungsräten zeigen in vielen Fällen tatsächlich gravierende Know-how-Defizite. Die Vorschrift ist indes so zu operationalisieren, dass die Übernahme einer Kontrollfunktion (ähnlich dem „Bankenführerschein“ für Vorstände) von einer *Eignungsprüfung* abhängig gemacht wird. Zudem sollte der Bankenaufsicht im Rahmen ihrer qualitativen Säule-2-Prüfungen das Verfahren der Auswahl und (Weiter-)Qualifikation der Mitglieder in Aufsichtsgremien dargelegt werden müssen.