

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags

Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht

10. September 2012

Thesenpapier

Nimmt man den Titel des Gesetzes ernst, dann sind im vorgelegten Entwurf vor allem zwei Fragen von materieller Bedeutung für die „Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“: Welche Institution(en) soll(en) künftig die Finanzaufsicht in Deutschland ausüben, und wie muss die dazu passende Corporate Governance ausgestaltet werden? Die folgenden – in der Anhörung zu untermauernden – Thesen konzentrieren sich auf diese Aspekte und lassen andere (z.B. die Frage des Verbraucherschutzes) außen vor.

1. *Der institutionelle Königsweg für die Finanz- und dabei insbesondere Bankenaufsicht existiert nicht. In der **Theorie** werden als Argumente **für** die Ansiedelung bei der **Notenbank** vor allem Synergien zwischen der Erhebung und Auswertung mikro- und makroprudenzieller Daten sowohl für die präventive Bankenaufsicht als auch die Geldpolitik hervorgehoben. Als **Gegenargumente** werden erstens mögliche Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Aufsicht genannt – z.B. dann, wenn eine notwendige Inflationsbekämpfung durch Geldmengenverknappung von der Notenbank angesichts ihrer aufsichtlichen Erkenntnisse über die akuten Probleme einzelner Banken oder des Finanzsystems insgesamt unterlassen wird. Zweitens wird auf eventuelle Reputationsschäden für die Geldpolitik verwiesen, wenn sich trotz der Aufsichtstätigkeiten Probleme im Bankenapparat zeigen (und umgekehrt). Und drittens erfordert die Ausübung der Aufsichtsfunktion auch weitgehende Interventionsrechte in Form hoheitlicher Verwaltungsakte (bis hin zu Institutsschließungen), die einer demokratischen Legitimierung und parlamentarischen Kontrolle bedürften*

sowie „gerichtsfest“ sein müssten. Dies würde sich indes mit der Unabhängigkeit einer Notenbank nicht vertragen.¹

2. Auch mit Hilfe der **Empirie** kann keine ideale institutionelle Lösung abgeleitet werden. Es lässt sich nicht belegen, dass Notenbanken zwangsläufig erfolgreicher Aufsichtsaufgaben erfüllen, auch wenn sie ihnen in 14 der 17 Länder des Euroraums übertragen sind.
3. Mit Blick auf **Deutschland** hatten sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag 2009 auf eine Zusammenführung der Aufsichtsaktivitäten von Bundesbank und BaFin bei der Notenbank geeinigt. Ende 2010 erfolgte dann eine „Rolle rückwärts“. Mit dem o.g. Argument, dass bei dieser Lösung eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Bundesbank gedroht hätte, sah ein erster Gesetzesentwurf nicht nur die Fortführung des deutschen Sonderweges mit zwei Behörden, sondern auch eine Führungsrolle der BaFin vor.
4. Unter der Überschrift „Verbesserung der Aufsichtsstruktur“ (Drucksache 17/10040, S. 1) werden in dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf die drohenden **Systemgefahren** als Ansatzpunkt für eine Neuregelung hervorgehoben, die „zukünftig nicht nur frühzeitig identifiziert“ werden sollen, sondern denen auch „mit geeigneten Maßnahmen begegnet“ werden müsse. Dazu müssten die im Bereich der Finanzstabilität maßgeblichen Institutionen „stärker zusammenarbeiten“, damit „eine einheitliche Sichtweise erreicht werden kann“. Hier also sieht der Gesetzgeber offenbar **Defizite** bzw. Verbesserungsbedarf.
5. Für die stärkere Beachtung von Systemrisiken ist es zweifellos erforderlich, die Ergebnisse der mikroprudenziellen Aufsicht früher und umfangreicher in die makroprudenzielle Aufsicht einzubringen – und vice versa. Daher sollen sich Bundesbank, BaFin und BMF regelmäßig im neuen „**Ausschuss für Finanzstabilität**“ austauschen. Hierfür bereitet die Bundesbank als Federführer der Makroanalyse die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte auf und erarbeitet Vorschläge für Warnungen (an die Bundesregierung, BaFin, Verbände der Branche oder auch eine breitere

¹ W. Kösters/ S. Paul/ J. Süchting: Ein Effizienzmodell zur Strukturreform der Deutschen Bundesbank, in: ZfgK, 54. Jg. (2001), S. 457 – 465.

Öffentlichkeit) bzw. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Sollte sie die dafür notwendigen Informationen nicht besitzen, kann sie sie im Rahmen von Melde- und Auskunftspflichten im Finanzsektor erheben. Hier nennt der Gesetzesentwurf allerdings nur vage einige Beispiele, um welche Daten es sich handeln könnte. Schaut man sich den jährlich erscheinenden (und auch für die Zukunft gesetzlich verankerten) „Finanzstabilitätsbericht“ an, erhält man nicht den Eindruck, dass es auf Seiten der Bundesbank einen Informationsmangel gäbe.

6. Vor allem aber soll die **„bewährte Zusammenarbeit“** (Drucksache 17/10040, S. 2) der beiden Behörden in der laufenden Aufsicht beibehalten werden. **Die Durchführung der laufenden Überwachung** als Teil der von der BaFin wahrgenommenen Aufgabe **wird der Bundesbank zugewiesen**. Dies ist insofern zu begrüßen, als sowohl in einer empirischen Studie vor als auch einem Update nach der Krise die Qualität der Bundesbanker von den befragten Kreditinstituten höher als die des BaFin-Personals eingestuft wurde. Der Vorsprung des Bundesbankpersonals ist von 2006 auf 2010 sogar noch größer geworden. Nach Ansicht der teilnehmenden Banker wechseln ihre Ansprechpartner bei der Bundesbank seltener, sie werden als kompetenter, vertrauter mit dem jeweiligen Haus, pragmatischer und schneller eingestuft. Sie sind leichter zu identifizieren, haben einen fundierteren Praxisbezug und treten angemessener auf.²
7. Doch **die Überwachung soll nach den Richtlinien der BaFin erfolgen**, um der alleinigen Verantwortlichkeit der Bundesanstalt für hoheitliche Tätigkeiten Rechnung zu tragen. Zwar kann dieses derzeit schon praktizierte Vier-Augen-Prinzip ein durchaus produktiver Meinungs-austausch sein. Doch die ausführliche Prüfung durch die Bundesbank vor Ort, die Weiterreichung eines Berichts an die BaFin, dessen Auswertung und schließlich die Formulierung eines Bescheids erfordern indes – so konzidiert selbst die Begründung zum Gesetzesentwurf – **„ein hohes Maß an laufender Abstimmung“** (Drucksache 249/12, S. 21) zwischen den beiden Behörden. Im Vergleich zur Studie 2006 wurde im Update 2010 diese Koordination zwischen BaFin und Bundesbank trotz der im Februar 2008 verabschiedeten „Aufsichtsrichtlinie“

² S. Paul/ S. Stein/ C. Meine: Aufsichtsqualität aus Sicht der Banken – empirische Ergebnisse nach der Krise, in: ZfgK, 64. Jg. (2011), S. 558 – 563.

noch kritischer gesehen (Studie 2006: 59 Punkte; Studie 2010 „nach Herbst 2008“: 55 Punkte). Auch die in einem derzeit laufenden Forschungsprojekt erfassten Erfahrungen einzelner Banken mit der (so bezeichneten) „eher ökonomischen Brille“ der Bundesbank einerseits und einer „eher formaljuristischen Brille“ der BaFin andererseits deuten darauf hin, dass die Trennung zwischen operativen und exekutiven Funktionen ein **Strukturproblem** ist.

8. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass in Zukunft gerade die **Qualitative Bankenaufsicht (Säule 2, Basel III) noch weiter ausgebaut werden soll**, die aber ein immer größeres Diskussionsfeld zwischen Aufsehern und Beaufsichtigten eröffnet.³ Es ist erklärter Wille der Politik, sie in Richtung einer stärker prinzipienbasierten, individuelleren Kontrolle des Risikomanagements von Banken weiterzuentwickeln. So sollen z.B. künftig noch intensiver die Geschäftsmodelle von Banken geprüft und beurteilt werden. Hier besteht die Herausforderung darin, zu juristisch überprüfbaren Entscheidungen auch dort zu kommen, wo im Gegensatz zu den Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen in der ersten Säule nicht „mit dem Zollstock nachgemessen“ werden kann und es an Industriestandards oder Best Practices und mitunter auch Handlungsempfehlungen aus der Wissenschaft (noch) mangelt. In dieser „neuen Welt“ wäre es von Vorteil, wenn die Aufsicht nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern sich eine starke – so weit wie möglich unabhängige – Institution gegen den Lobbydruck stellen könnte.
9. Ein Problem in diesem Zusammenhang ist auch das der **Öffentlichkeitsarbeit, gerade in der Krise**. Den beiden 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

³ S. Paul: Umbruch in der Bankenregulierung: Die Entwicklung des Baseler Regelwerks im Überblick, in: Hofmann, G. (Hrsg.): Basel III und MaRisk, Frankfurt/M. 2011, S. 9 – 63.

Arbeitsweise und die Möglichkeiten der Krisenbekämpfung scheint eine einheitlichere Vorgehensweise notwendig.

10. Im Gesetzesentwurf werden BaFin und Bundesbank nun aufgefordert, im Rahmen einer neuen Aufsichtsrichtlinie einen „klar strukturierten **Eskalationsmechanismus**“ einzurichten (Drucksache 249/12, S. 21), der sicherstellt, dass „Meinungsverschiedenheiten von erheblicher Bedeutung“ im Rahmen der laufenden Überwachung „eivernehmlich“ und zeitnah beigelegt werden. Für den Fall, dass diese Mittel versagen, sieht der Entwurf als ultima ratio vor: „Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, entscheidet das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank.“ (§4a) Insofern ist die Argumentation des Gesetzesentwurfs aber widersprüchlich: Hätte sich die Abstimmung zwischen beiden Behörden wirklich „bewährt“, wären neue Koordinationsmechanismen überflüssig. Sollte dies – und hierauf deuten die empirischen Ergebnisse hin – nicht der Fall gewesen sein, wäre eine **eindeutigere Ausformung der Entscheidungsregeln notwendig**. Auf die „eivernehmliche“ Kompetenzregelung und Abstimmung wurde auch bisher schon in der Aufsichtsrichtlinie gesetzt.
11. Die bereits vorhandenen und sich durch die Qualitative Aufsicht noch vergrößernden Koordinationsanforderungen werden nun noch gravierend verschärft durch die jüngsten Vorschläge zur Bankenaufsicht auf europäischer Ebene nach der Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs vom 29.6.2012. Auch wenn die Verwirklichung einer „Bankenunion“ noch erheblicher inhaltlicher Vorarbeit bedarf und sicher nicht zu Beginn des Jahres 2013 möglich sein wird, so ist doch einsichtig, dass **auch in Europa die bereits seit langem bestehenden Strukturprobleme der Aufsicht gelöst werden müssen**.⁴ Nach wie vor besteht ein „Wildwuchs“ von aufsichtsrelevanten Institutionen – mit den zuletzt geschaffenen European Banking Authority, EBA sowie European Systemic Risk Board, ESRB –, die hohen Koordinationsaufwand und die Gefahr des Hin- und Herschiebens von Verantwortung mit sich bringen. Die **Konzentration von Aufsichtskompetenz in einer Institution** ist daher zu begrüßen.

⁴ Vgl. dazu das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010/11: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“, Wiesbaden 2010, S. 155ff.

12. Unabhängig davon, ob die Ansiedelung tatsächlich (wie geplant) bei der EZB oder aber z.B. der EBA geschieht: Es ergibt sich damit noch sehr viel stärker als bisher die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen nationaler Aufsicht als Unterbau und der neuen „Zentralinstanz“ als Überbau der Finanzaufsicht. Um die Effizienzverluste bei einem Sechs- oder (falls EBA und EZB Aufsichtskompetenzen erhalten möglicherweise) gar Acht-Augen-Prinzip zu vermeiden, sollte zumindest die **Bankenaufsicht stärker in einem Sonderbereich bei der Bundesbank konzentriert** werden. Das Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und demokratischer Legitimation könnte dadurch aufgelöst werden, dass die **Bundesbank in der Aufsicht strategisch und operativ eigenständig** agiert und **nur noch schwerwiegende Verwaltungsakte** – wie etwa den Entzug der Lizenz oder die Abberufung von Geschäftsleitern – der **BaFin** (perspektivisch direkt dem BMF) **vorab** vorlegt. Mit Entscheidungen der BaFin (bzw. des Ministeriums) würde dort auch die Verantwortlichkeit für das Verwaltungshandeln angesiedelt; die personelle, finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit der Bundesbank aber bliebe gewahrt.⁵
13. In der Öffentlichkeit hat ein anderer Aspekt des Entwurfs die größte Aufmerksamkeit auf sich gezogen: die **Zusammensetzung des Verwaltungsrates der BaFin**. Hier ist erstens eine Reduktion von 21 auf 17 Mitglieder vorgesehen, zweitens soll statt eines Vorschlagsrechts der Finanzbranche für 10 Mitglieder künftig das BMF sechs Persönlichkeiten mit Erfahrung oder besonderer Fachexpertise im Bereich der Finanzindustrie bestellen, wobei die Branchenverbände anzuhören sind und namentliche Vorschläge für drei der sechs Mitglieder unterbreiten können. Begründet wird diese Veränderung mit der Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Behörde auf diese Weise noch stärker nach außen demonstrieren und jegliche Art von Befangenheitsbefürchtung vermeiden zu können. Die Verbände haben darauf mit der Ankündigung reagiert, sich in diesem Falle aus der Finanzierung der BaFin vollständig zurückziehen zu wollen. Seit der Gründung der Behörde 2002 wird ihr Haushalt, der zwischen 2008 und 2012 von 123 auf 170 Millionen Euro stieg, von den beaufsichtigten rd. 2.000 Banken, 600

⁵ Vgl. auch das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010/11: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“, Wiesbaden 2010, S. 160.

Versicherern und 6.000 Fonds getragen, während für die drei Vorgängerbehörden nur 10% der Aufsichtskosten übernommen wurden.

14. Zwar kann man fragen, ob angesichts der in den letzten Jahren von der Öffentlichkeit für die Bankenrettung aufgebrauchten Maßnahmen noch nicht einmal 200 Millionen Euro tatsächlich eine unzumutbare Belastung für die Branche darstellen. Andererseits werden aber auch andere staatliche Kontrolltätigkeiten aus guten Gründen nicht von den zu Kontrollierenden übernommen. Unter dem im Gesetzesentwurf – wie gesagt – besonders betonten Aspekt der Unabhängigkeit der BaFin wäre die **Staatsfinanzierung** statt der nun (insbes. nach den jüngsten Änderungsanträgen) sehr komplexen Gebührenregelung die sauberere Lösung. Hier sollte sich der Gesetzgeber an dem von ihm selbst im Zusammenhang mit der Gesetzesnovelle vorgetragenen Grundgedanken halten: „Krisenmanagement ist teurer als Krisenprävention.“⁶

15. Im Übrigen aber dürfte die Frage des Financiers für die Qualität der Aufsicht keine Rolle spielen. Dagegen sollte die **Ressourcenausstattung** der Behörde noch einmal einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Auch der Gesetzesentwurf unterstreicht die überragende Bedeutung eines gut ausgebildeten, hochspezialisierten Personalstamms. Wenn dafür aber lediglich monatliche Zulagen zwischen 58 und 340 € vorgesehen sind, wirkt dies kaum glaubwürdig.

⁶ Bundesfinanzminister Schäuble in seinem Vortrag an der Ruhr-Universität Bochum am 3.5.2012.