

Bankenaufsicht

Raum zur Positionierung

Gelegentlich versprechen lange im Voraus terminierte öffentliche Auftritte von Spitzenpersonal angesichts aktueller Ereignisse eine ganz besondere Spannung. Als Felix Hufeld Ende Juni 2015 dem Internationalen Club Frankfurter Wirtschaftsjournalisten (ICFW) zum ersten Mal als amtierender BaFin-Präsident Rede und Antwort stand, hatten die Kapitalmärkte just an diesem Tag die Ankündigung der Volksabstimmung in Griechenland zu verkraften. Schon in den Tagen zuvor hatten die Medien dankbar die Rolle der BaFin bei der jüngsten Vorstandsrochade der Deutschen Bank sowie der Genehmigung des Haftungsverbundes der Sparkassenorganisation aufgegriffen. Hufeld meisterte alle drei kommunikativen Klippen betont unaufgeregt. Mit Blick auf die Deutsche Bank zeigte er sich als Anhänger der hierzulande praktizierten Missstandsaufsicht, die letztlich auch bei den Spitzenpersonalien zu einem nicht mehr weiter zu kommentierenden Ergebnis geführt habe.

Hinsichtlich des S-Haftungsverbunds bestätigte er die Genehmigung seines Hauses für die Beschlusslage nach dem zustimmenden Votum der westfälisch-lippischen Sparkassen, wobei die vieldiskutierten Nebenabreden offensichtlich als unschädlich eingestuft wurden. Und in Sachen Griechenland verwies er schon ohne das Wissen um das Ergebnis der Volksabstimmung vor allem auf die ganz praktischen Probleme zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Zahlungsverkehrs.

Sein ICFW-Eingangsstatement nutzte der BaFin-Präsident jenseits dieses aktuellen Tagesgeschehens zu einer Positionierung seines Hauses in fünf Themenfeldern. Seine wohl stärkste Botschaft bezieht sich auf die neue Rolle seines Hauses unter dem Aufsichtsregime der EZB. Beruhte die Autorität der BaFin in früheren Zeiten auf einer unmittelbaren exekutiven Anordnungsbefugnis, so muss er nun im schlimmsten Falle ein ständiges Kompetenzgerangel mit der EZB um Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten befürchten. Um diesem Konflikt von vornherein aus dem Weg zu gehen und seinem Haus eine taktisch kluge Einflussnahme zu sichern, will er es durch eine sachlich hoch qualifizierte Arbeit unverzichtbar machen. Es geht darum, partiell Macht durch Einflussnahme zu ersetzen, so hat er griffig formuliert und damit einen wichtigen Punkt des Selbstverständnisses angesprochen. Dass die Arbeit seiner Mannschaft nur anders wird und nicht an Relevanz und Wert verliert, wird gleichwohl nicht leicht zu vermitteln sein – nach außen nicht und vielleicht noch weniger nach innen.

Mit Blick auf das anhaltende Niedrigzinsniveau richtet sich seine zweite Botschaft nur an Externe. Angefangen von der Kreditwirtschaft mit ihrem Nachholbedarf an nachhaltigen Provisionsgeschäften bis hin zu den Gefahren für die Bausparkassen und die Versicherungen gehört es zweifellos zu den Aufgaben der BaFin, den Blick der Finanzbranche für ein Zinsszenario zu schärfen, das keine Trendwende erkennen lässt. Wenn die Aufseher besorgt die Ertragsentwicklung der hiesigen Banken betrachten, wird das freilich von den Instituten regelmäßig als Einmischung beziehungsweise verkappte Strukturpolitik gebrandmarkt. Hufeld weiß sehr wohl um diese Gratwanderung, lässt sich aber von dem Misstrauen der Betroffenen nicht schrecken. Im Gegenteil: Auch bei der Bedrohung der etablierten Banken durch die sogenannten Fintechs verspricht er ersteren keinen Schutzmantel und sympathisiert offen damit, die Aktivitäten der Newcomer zwar zu beobachten, aber unterhalb unkritischer Schwellenwerte hinsichtlich der Geschäfts- und/oder Kundenvolumina zu tolerieren.

Mit seinem dritten Anliegen, nämlich einer Stärkung des Risikomanagements in der zweiten Säule, dürfte der BaFin-Präsident eher den Nerv der deutschen Banken treffen. Denn eine Sensibilität bei Abweichungen von Risikoparametern der zweiten von den harten Standards der ersten Säule bedeutet der Tendenz nach eine Infragestellung einer allzu starken Modellgläubigkeit und damit eine Aufwertung der qualitativen Aufsicht. Das ist eine Ausrichtung wie sie von der hiesigen Kreditwirtschaft gefordert wird. Quantitative Meldeanforderungen der europäischen Instanzen abzubiegen dürfte der BaFin gleichwohl kaum gelingen. Aber vielleicht lässt sie sich in Arbeitsteilung mit den EZB-Zahlen als qualitativ arbeitende Instanz etablieren.

Bereits konkrete Auswirkungen hatte zumindest auf nationaler Ebene das als vierter Punkt formulierte Ansinnen einer Stärkung der makroprudenziellen Aufsicht. Inzwischen hat der Ausschuss für Finanzstabilität (Aff) eine Empfehlung an die Bundesregierung zur Schaffung sogenannter „nationaler makroprudenzieller Instrumente für den Wohnimmobilienmarkt“ beschlossen. Konkret regt der Aff an, die BaFin durch die Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen bei Bedarf zu ermächtigen, für die Kreditfinanzierung von Wohnimmobilien – unter anderem die Höhe des mindestens einzubringenden Eigenkapitals oder eine Mindesttilgung – einzuführen. Weiterhin auf der Agenda seines Hauses sieht der BaFin-Präsident Verhaltensregeln im Verbraucherschutz. Bei diesem fünften Aspekt bleibt er noch vergleichsweise allgemein und plädiert für eine differenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung sozialpolitischer Gesichtspunkte.

Landesbanken

Söders Kompromiss: kein Vorbild

Bayerns Finanzminister Markus Söder ist ein Mann klarer und oftmals polarisierender Worte und er ist häufig stur in der Sache. Da überrascht es schon ein wenig, wie flexibel er sich jetzt bei der Lösung der heftigen Auseinandersetzung mit der Republik Österreich um die Rückzahlung der Forderungen der Bayerischen Landesbank zeigte. Seit Jahren überziehen sich der Freistaat Bayern/die Bayern-LB und die Republik Österreich gegenseitig mit Klagen. Den Streitwert bezifferte Söder auf rund 16 Milliarden Euro. Das kostet viel Geld, erfreut Anwaltskanzleien und bindet Management-Kapazitäten. Davon hatte Söder jetzt wohl die Nase voll.

Im Rahmen einer Grundsatzvereinbarung garantiert die Republik Österreich, mindestens 1,23 Milliarden Euro nach Bayern zu überweisen. Dass dies deutlich weniger als die von Söder immer wieder avisierten gut 2,4 Milliarden Euro sind, sorgt im Freistaat für Kopfschütteln und heftige Diskussionen. Sollte es aus der weiteren Abwicklung der Heta Asset Resolution, in der die Forderungen der Landesbank gegenüber ihrer ehemaligen Tochter Hypo Alpe Group stecken, mehr Geld für die Bank geben, erhält Österreich den überschießenden Betrag zurück. Die Kontrahenten sollen dafür alle laufenden Rechtsstreitigkeiten beenden und die Bank soll an der Abwicklung der Heta als normaler Gläubiger teilnehmen.

Für die Bayern-LB ist dies ein durchaus wichtiger Befreiungsschlag. Sie hat damit, abgesehen von der restlichen Kapitalrückzahlung an den Freistaat in Höhe von 2,3 Milliarden Euro, alle EU-Auflagen erfüllt. Die Ergebnisrechnung, auch wenn das letzte Buchhalterwort noch nicht gesprochen ist, dürfte durch den Vergleich nicht belastet werden, da die Kompromisszahlung ungefähr dem Betrag entspricht, auf den die Bank ihre Forderungen abgeschrieben hat.

Die Vereinbarung taugt aber sicherlich nicht als Vorbild für die anderen Gläubiger aus dem Banken- oder Versicherungslager. Während die Bayerische Landesbank bilaterale und direkte Forderungen gegenüber der Heta, als Rechtsnachfolger der Hypo Alpe Group, hat, handelt es sich bei den meisten anderen Ansprüchen um Verbindlichkeiten – häufig in der Form von Anleihen – die vom Bundesland Kärnten garantiert sind. Entsprechend werden sich die Vorstände der betroffenen und meist klagenden Häuser nicht mit dem Haircut von rund 45 Prozent zufriedengeben, sondern auf die

vollständige Rückzahlung durch die Garantin bestehen. Aus dem öffentlich-rechtlichen Sektor soll es inzwischen schon Wetten geben, die auf eine Rückzahlung von 90 Prozent der Forderungen setzen.

Beim Söder-Kompromiss bleibt ein leicht fader Beigeschmack, denn der Finanzminister hat bisher so hart auf die vollständige Bedienung gedrängt. Aber vielleicht hat Markus Söder noch einen Trumpf in der Hand. Da die Unterstützung der Hypo Alpe durch die Republik Österreich ein Teil des EU-Beihilfeverfahrens war und damit bei der Bemessung der Kompensationszahlungen einbezogen wurde, könnte die jetzt erfolgende „geringere“ Unterstützung zu einer Erleichterung bei den restlichen Auflagen führen. Es kann aber auch sein, dass Söder und die Bank-Verantwortlichen einfach keine Lust mehr haben, sich mit der EU-Kommission auseinanderzusetzen.

Sparkassen

Erntedank

Die Bemühungen der Verantwortlichen der Taunus-Sparkasse in den vergangenen Jahren zahlen sich aus. Der amtierende Vorstandsvorsitzende Oliver Klink, seit 1. Juli 2012 im Amt, konnte sich über ein „insgesamt gutes Ergebnis“ 2014 freuen. Der Wachstumskurs sei fortgesetzt worden und die Entwicklung sei solide und nachhaltig. Die Bilanzsumme stieg in der Amtszeit Klinks von 4,142 Milliarden Euro im Jahre 2012 auf 4,435 Milliarden Euro.

Dabei wurde vor allem das Kundengeschäft ausgebaut: Die ausgereichten Kredite legten von 3,135 Milliarden Euro auf 3,377 Milliarden zu, dabei stieg der Anteil der Immobilienbesicherten Darlehen spürbar und macht inzwischen 56 Prozent der gesamten Ausleihungen aus. „Es gibt wenige Klumpenrisiken, mit denen ich mich so wohl fühle wie mit Immobilienkrediten,“ sagte Klink dazu. Im Gegenzug konnten auch die Einlagen trotz der anhaltenden Niedrigzinsphase gesteigert werden, von 2,956 Milliarden Euro 2012 auf 3,228 Milliarden Euro im abgelaufenen Geschäftsjahr.

Die Forcierung im Kreditgeschäft hat zur Folge, dass die Taunus-Sparkasse trotz der guten Einlagenentwicklung die Refinanzierungsbasis durch den Ausbau des Pfandbriefgeschäfts verbreitern muss. So kann zudem das Zinsänderungsrisiko ein wenig abgemildert werden, da langlaufende Kredite nun ein bisschen mehr durch langlaufende Emissionen refinanziert werden können, anstatt

nur oder überwiegend durch täglich fällige Einlagen.

Der Ausbau der pfandbriefgestützten Refinanzierung ist allerdings auch notwendig, denn 2014 war noch etwas knapp auf Kante genäht. Ausleihungen von 3,377 Milliarden Euro standen Einlagen und Pfandbriefe in gleicher Höhe gegenüber, was andersherum mit Blick auf die mangelnden Renditen an den Anlagemärkten natürlich positiv für die Ergebnisentwicklung ist.

Der Zinsüberschuss legte im abgelaufenen Geschäftsjahr dann auch um 4,9 Prozent auf 106,2 Millionen Euro zu und auch der Provisionsüberschuss wuchs leicht um ein Prozent auf 31,7 Millionen Euro. In erster Linie tarifbedingt stieg auch der Aufwand um 2,7 Prozent auf 82,7 Millionen Euro, obwohl auf der Sachkostenseite gegengesteuert wurde. So wurde unter anderem die Firmenwagenregelung verändert, sprich der Fuhrpark wurde verkleinert und es wurden nur noch kleinere Fahrzeuge als Dienstwagen zugelassen. Hierbei sei der Vorstand mit gutem Beispiel vorangegangen, betonte Klink. So konnten die Belastungen aus Dienstwagen auf 60 Prozent der ursprünglichen Kosten gedrückt werden.

Mit Blick auf aktuelle Fragen betonte Klink, er sei ein großer Anhänger des Regionalprinzips und sehe im verstärkten Wettbewerb von Sparkassen untereinander Gefahren. Er muss wissen, wovon er spricht, denn im Geschäftsgebiet Rhein-Main konkurrieren mit der Fraspa, der Naspa und der Taunus-Sparkasse drei Institute um die gleichen Kunden. Hinsichtlich einer Abschaffung der Gemengelagen hat er offensichtlich resigniert. Zudem: Die von Ökonomen geforderte und von deutschen Notenbankern vehement abgelehnte Abschaffung von Bargeld würde den Sparkassen zwar einen Wettbewerbsvorteil nehmen, so Klink, aber das Geschäftsmodell sei mehr als Bargeld. Dann: Der Datenhunger der Europäischen Zentralbank sowie anderer Institutionen sei zwar lästig, aber die Banken würden immer gläserner, was es aber auch dem Vorstand einfacher mache, die Bank zu führen.

Und schließlich verbundpolitisch: Die Einigung bei der Sicherungseinrichtung sei zum Wohle der Sparkassen und es sei zumindest fraglich, ob es dauerhaft so viele Landesbausparkassen, öffentliche Versicherer und Landesbanken geben müsse. Klare Worte, gute Ergebnisse, das gilt es fortzusetzen, auch unter schwierigeren Bedingungen. Heißt es doch im Lagebericht: „Insgesamt geht die Taunus-Sparkasse von leicht sinkenden zins- und wettbewerbsinduzierten Margen im Kundengeschäft aus. Gut, wenn man da schon etwas vorgesorgt hat.“

Notenbanken

Wieso negatives Eigenkapital unbedenklich ist

In Anbetracht des möglichen Ausscheidens Griechenlands aus der Eurozone und den damit unweigerlich einhergehenden Verwerfungen auf den europäischen Geld- und Kapitalmärkten stellt sich die Frage nach der hinreichenden Eigenkapitalausstattung der Europäischen Zentralbank. Das eingezahlte Kapital der EZB, welches von den 19 nationalen Zentralbanken der Mitgliedsstaaten der Eurozone stammt, belief sich Anfang 2015 auf 7,6 Milliarden Euro. Davon entfielen knapp 2,0 Milliarden Euro auf die Bundesbank; lediglich 220 Millionen Euro hingegen auf die Bank of Greece. Nach dem jetzigen Stand der Dinge ist kaum davon auszugehen, dass das Eigenkapital der EZB durch die aktuellen Geschehnisse über Gebühr strapaziert werden wird. Dennoch mehren sich Stimmen, die zu bedenken geben, dass die EZB im Falle eines negativen Eigenkapitals ihre Handlungsfähigkeit, das heißt die Fähigkeit ihre geldpolitischen Beschlüsse umzusetzen und ihren geldpolitischen Auftrag zu erfüllen, verlöre. Und müsste eine Zentralbank, so sie negatives Eigenkapital ausweist, nicht schnellstmöglich rekapitalisiert werden?

Nun ist die EZB nicht mit einer Geschäftsbank vergleichbar. Sie ist an keine Eigenkapitalquote gebunden. Auch kann sie ex definitione nicht illiquide werden, da sie die benötigte Liquidität aufgrund ihres Monopols einer autonomen Geldschöpfungsmöglichkeit stets selbst herzustellen vermag. Ein Liquiditätsengpass in eigener Währung ist somit ausgeschlossen. Eine Zentralbank kann Forderungen in eigener Währung immer nachkommen. Negatives Eigenkapital spielt auch aufgrund der Finanzierungsstruktur einer Zentralbank eine untergeordnete Rolle. So besteht das Fremdkapital einer Zentralbank in der Regel aus den emittierten Banknoten sowie den Sichtguthaben der Geschäftsbanken. Auf diese Verbindlichkeiten, deren Volumen und Laufzeit die Zentralbank selbst bestimmt, erfolgen keine Zinszahlungen. Da es sich bei Banknoten und Sichtguthaben um gesetzliche Zahlungsmittel handelt, kann der entsprechende Gegenwert nicht in Form anderer Vermögenswerte eingefordert werden. Zur Abgeltung der Ansprüche tauschte die Zentralbank eine Banknote gegen eine andere; dies jedoch unabhängig davon, ob sie positives oder negatives Eigenkapital aufweist.

Zentralbanken erwirtschaften zudem langfristig einen aus der Geldschöpfung resultierenden Gewinn, die sogenannte Seigniorage. Diese entsteht dadurch, dass die Finanzierung der Aktiva einer Zentralbank aufgrund ihres Geldschöpfungsmonopols (im Ge-

gensatz zu Geschäftsbanken) de facto kostenlos geschieht. So erzielt die EZB allein anhand der Einlagefazilität von gegenwärtig minus 0,20 Prozent sowie der Tatsache, dass die Produktion der Banknoten und die Gewährleistung des Zahlungsverkehrs nur einen zu vernachlässigenden Teil des Nennwerts ausmachen, einen strukturellen Gewinn. Anhand dieses Vermögen Zentralbanken ihr Eigenkapital nach Verlusten sukzessive wieder aufzubauen.

Auf die Steuerzahler kämen im Falle einer Rekapitalisierung immense Kosten zu. Eine Kapitalerhöhung der EZB erfolgte durch eine Thesaurierung der erwirtschafteten Gewinne der jeweiligen nationalen Zentralbanken. Dies jedoch schmälerte deren Gewinnausschüttung. Im Jahre 2014 waren es immerhin noch 3 Milliarden Euro, die aus den Bundesbankgewinnen in den Bundeshaushalt flossen. Obige technische Details sollten dennoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein anhaltender Zustand negativen Eigenkapitals für eine Zentralbank durchaus problematisch ist. Es gefährdet ihre Glaubwürdigkeit – und damit letztlich auch ihre Unabhängigkeit.

Prof. Dr. Leef H. Dierks, Professur für Internationale Kapitalmärkte, FH Lübeck

vollumfänglich zu eigen“) ist es in der Praxis ein kaum wieder gutzumachender Fehler, mit unzureichender Kompetenz in die Prüfungsgespräche zu gehen – gegebenenfalls ist die Hinzuziehung eines Sachverständigen oder Fachanwaltes geboten. Ab Prüfungsbeginn sind häufig bankaufsichtsrechtliche Maßnahmen vorprogrammiert, die nicht selten mit organisatorischen Verfügungen oder „Aufsichtsgesprächen“ beginnen, aber mit Amtsverlust und Kündigung enden können. Bei den Prüfungsschlussitzungen besteht letztmalig die Möglichkeit, Prüfern die Ansicht der Bankorgane auf Augenhöhe entgegenzuhalten. Grundsätzlich gilt das für alle wesentlichen Organsitzungen. Sobald Verfügungen der BaFin zum Beispiel wegen §§ 25a, 36, 44, 46 KWG, §§ 31 ff., 34d IV WpHG eingehen, ist es fast zu spät. Dabei geht es nicht um das Initiieren von Rechtsstreitigkeiten mit Prüfungsinstitution oder Aufsicht, sondern um vorausschauende Prophylaxe. Dafür sind die Bankorgane als Betroffene nur in den seltensten Fällen geeignet. Oft fehlt es an einer fundierten Entgegnung auf Prüfungsaussagen.

Bei sachlicher, aber konsequenter Arbeit sind – bei Unvermeidbarkeit späterer gerichtlicher Auseinandersetzungen – überzeugende Erfolge möglich. So zum Beispiel: die rechtskräftige Feststellung, dass ein Prüfungsbericht keine ausreichende Grundlage für Entscheidungen der BaFin ist (VG Berlin, Urteil vom 18. September 2001 – 25 A 16.99)*); das Gebot, vor anderen bankaufsichtlichen Maßnahmen zunächst als milderer Mittel „Hinweise oder Belehrungen“ auszusprechen (BVerwG, Beschl. vom 6. November 2006 – 6 B 82.06) sowie OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 13. Juli 2006 – 1 U 239/05: „Die Pflichtverletzung durch den zu Lasten des Klägers rechtswidrigen Verwaltungsakt lässt hier wie regelmäßig auf ein objektiv verstandenes Verschulden der handelnden Bediensteten schließen, die die nötigen Fach- und Rechtskenntnisse haben mussten.“ Verweigert die BaFin Akteneinsicht, hat sie eine behauptete „Gefährdungslage ... in einer nachvollziehbaren begründeten, durch konkrete Fakten untermauerten Prognose darzulegen“ (Leitsatz Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 2. März 2010 – 6 A 1684/08).

Die enge Verzahnung der gesetzlichen Prüfung mit der BA erfordert eine fachliche Begleitung der Vorstände und Aufsichtsorgane bei allen wesentlichen Prüfungsfeststellungen, Entscheidungsgängen der Bankorgane und jeder formellen und informellen bankaufsichtlichen Maßnahme.

Heinz Bauer, wissenschaftl. Mitarbeiter am IGB, Siegen und Dr. Udo Brinkmöller, RA und Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht, Düsseldorf

Rechtsfragen

Pflichtprüfung und Bankenaufsicht

Genossenschaftsverbände und die Prüfungsstellen der Sparkassen betrachten sich seit langem als Unterbau der Bankenaufsicht (BA). Entsprechend verhalten sie sich gegenüber den Organen der Kreditinstitute. Aufgrund durchgängiger Berichterstattung an die BaFin können selbst kleinere Managementfehler zu harten Konsequenzen der BA für die Vorstände führen. Insbesondere handelt es sich um „Unterlassungssünden“ bezüglich §§ 18, 25a KWG sowie angeblich vernachlässigte „Prüfungsverfolgung“. Als problematisch für Vorstände, Aufsichts- und Verwaltungsräte gilt der weitreichende Ermessensspielraum der BA, versehen mit kaum eingeschränkten Eingriffsmöglichkeiten in den Bankbetrieb, aber auch in die berufliche Entwicklung der Geschäftsleiter. Diese praktischen Probleme genossenschaftlicher und kommunaler Bankvorstände im Umgang mit der BA waren Thema eines Seminars, das das Deutsche Anwaltsinstitut e.V. (DAI) den Fachanwälten für Bank- und Kapitalmarktrecht bot. Die Suche nach Lösungen und Rechtsschutz brachten viele Anregungen für einen intensiveren Dialog mit der Kreditwirtschaft.

Da die Bankenaufsicht die Auffassung der Prüfer in der Regel komplett übernimmt („mache ich mir

*) Siehe „Bank intern“, Kommentierung in Beilage zur Ausgabe Nr. 6/2002 vom 4. Februar 2002.