

Bankenaufsicht III

Stellungnahme der Deutschen Bundesbank

Die ausführliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zum Entwurf des Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetzes zitiert die Redaktion im Wortlaut:

„Der Referentenentwurf begegnet aus Sicht der Deutschen Bundesbank grundlegenden und schwerwiegenden Bedenken und würde – insbesondere durch die geplante Erstreckung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die Tätigkeit der Bundesbank in der Bankenaufsicht – die Aufsichtsstrukturen wesentlich verändern und hätte abträgliche Folgen für die Sicherstellung der Finanzstabilität. Der materielle Gehalt der geplanten Änderungen wird dabei erst verständlich, wenn man die vom BMF beabsichtigten Änderungen der Aufsichtsrichtlinie in den Blick nimmt, die im Ergebnis die gesetzliche Verantwortung der Bundesbank nach § 7 KWG aushöhlen würden.

Der Referentenentwurf ist auch im Zusammenhang zu sehen mit den laufenden Beratungen des Entwurfs eines Investmentänderungsgesetzes, in dem die für die Aufgaben der Bundesbank im Bereich der Finanzstabilität wichtigen Informationsstränge zwischen Investmentgesellschaften und Bundesbank wesentlich eingeschränkt werden sollen.

Die derzeitigen Aufsichtsstrukturen in Deutschland haben sich seit Jahrzehnten bewährt und sind, soweit es die Mitwirkung der Bundesbank betrifft, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1962 Teil des ‚vorverfassungsmäßigen Gesamtbildes‘ von Art. 88 GG. Sollte der Entwurf Gesetz werden, würde dies zu einer Veränderung der Beteiligung der Bundesbank im Rahmen der Bankenaufsicht führen, die weder mit ihrer Rolle als Währungs- und Notenbank der Bundesrepublik Deutschland, noch mit ihrer Stellung als oberste Bundesbehörde vereinbar wäre. Darüber hinaus stünde eine solche gesetzliche Regelung auch im Widerspruch zu den der Bundesbank nach dem EG-Vertrag übertragenen Aufgaben im Bereich der Finanzstabilität.

Der Referentenentwurf würde zudem entgegen der erklärten politischen Zielsetzung nicht zu einer Verringerung der Doppelarbeit im Bereich der laufenden Aufsicht beitragen, sondern diese entgegen der klaren Aufgabenzuweisung in § 7 KWG noch verstärken. Auch hier ist über die Regelungen des Gesetzentwurfes (§§ 30, 44 KWG) hinaus die vom BMF offensichtlich geplante Änderung der Aufsichtsrichtlinie zu berücksichtigen. Insgesamt würde dies der Intention des erst im Jahre 2002 geänderten KWG entgegenstehen, wonach die Aufgaben von BaFin und Bundesbank klar getrennt und aufeinander zugeordnet sein sollen und der Bundesbank die laufende Überwachung im Sinne der Sachverhaltsaufklärung, Analyse und Bewertung bei allen Instituten übertragen wird. Die ‚aufsichtsrechtlichen Maßnahmen‘ wie Allgemeinverfügungen und Verwaltungsakte sind der BaFin zugeordnet.

1. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen:

Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs (§ 2 FinDAG): § 2 FinDAG sieht bislang lediglich vor, dass die BaFin der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen untersteht. Nach der Neuregelung würde auch die Bundesbank – wie es im Begleitschreiben heißt – der Rechts- und Fachaufsicht des BMF ‚unterstellt‘. In der Begründung des Referentenentwurfs wird dies lediglich als Klarstellung bezeichnet.

Es versteht sich von selbst, dass die Bundesbank die ihr im KWG übertragenen Aufgaben nur im Rahmen des ihr dort erteilten gesetzlichen Auftrags und der hierzu ergangenen ergänzenden Vorschriften ausüben kann und wird. Im Hinblick auf ihre besondere Stellung als Währungs- und Notenbank (Art. 88 GG) sowie als oberste Bundesbehörde (§ 29 BBankG) kommt die vorgesehene Unterstellung der Bundesbank unter die Rechts- und Fachaufsicht einer anderen obersten Bundesbehörde nicht in Betracht. Eine solche Aufsicht über die Bundesbank stünde auch im Widerspruch zu der ihr in Art. 105 Abs. 5 EG zur unabhängigen Wahrnehmung zugewiesenen Funktion, als Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken zur Finanzstabilität beizutragen, zumal sich Fragen der Bankenaufsicht und der Finanzstabilität oft nicht klar voneinander abgrenzen lassen.

Auf der internationalen Ebene würde zudem die Unterstellung der Bundesbank unter die Fach- und Rechtsaufsicht des BMF unter dem Blickwinkel der Baseler ‚core principles‘ und der dort betonten operationellen Unabhängigkeit der Aufsichtsinstitutionen als falsches Signal verstanden werden.

Auch würde die im KWG vorgesehene Aufsichtsrichtlinie und das für Ihren Erlass grundsätzlich vorgesehene Einvernehmen mit der Bundesbank seiner Funktion entkleidet, wenn die Gegenstände der Aufsichtsrichtlinie auch durch fachaufsichtliche Entscheidungen des BMF geregelt werden könnten.

Art. 1 Nr. 6b des Entwurfs (§ 7 Abs. 3 Satz 3 FinDAG): Im Verwaltungsrat der Bundesanstalt werden regelmäßig zentrale aufsichtspolitische Themen erörtert. Im deutschen Aufsichtsmodell arbeiten beide Aufsichtsinstitutionen in Fragen der Bankenaufsicht eng zusammen. Mit Blick auf ihre gemeinschaftsrechtlich verankerten Aufgaben im Bereich der Finanzstabilität hat die Bundesbank im Verwaltungsrat auch hierzu ihren Beitrag geleistet. Wir halten deshalb die Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung, nach der die Bundesbank an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit einem Vertreter ohne Stimmrecht teilnehmen kann, für geboten. Eine bloße ermessensabhängige Einladung der Bundesbank zu nicht näher beschriebenen ‚bankspezifischen Fragestellungen‘ (wie im Referentenentwurf vorgesehen) könnte das Missverständnis auslösen, über die Beteiligung der Bundesbank im Verwaltungsrat der BaFin werde im Einzelfall auch mit Blick auf die inhaltliche Stellungnahme der Bundesbank zu den Fragestellungen entschieden.

Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs (§ 3 FinDAG): Es bedarf weiterer Prüfung, ob der vorgesehenen Einrichtung eines ‚Steuerungsausschusses‘ nicht im Kontext der übrigen Änderungen des Gesetzes eine gegenüber der bisherigen bloßen Koordinierung im ‚Forum für Finanzmarktaufsicht‘ gewandelte Funktion zukommt. Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass die ‚gesetzliche Verantwortung der Bundesbank im Bereich der Bankenaufsicht nach § 7 KWG und ihre Verantwortung im Bereich der Finanzstabilität unberührt bleiben‘.

Art. 2 des Entwurfs (§§ 30, 44 Abs. 1 KWG): Die vorgeschlagenen Änderungen zu §§ 30, 44 KWG sind zu weitgehend, insoweit damit auch eine Verlagerung von bankgeschäftlichen Prüfungen auf die Wirtschaftsprüfer verbunden ist. Bankgeschäftliche Prüfungen, also derzeit die Zulassungs- und Nachschauprüfungen für die bankeigenen Verfahren zur Ermittlung der regulatorischen Eigenmittelausstattung (IRB, Marktrisikomodelle, AMA) und Risikosteuerungsverfahren (Prüfungen der MaRisk sowie von Liquiditätssteuerungsmodellen) sind Kernaufgaben der öffentlichen Aufsicht. Davon zu unterscheiden sind Prüfungen zum Kreditbestand, zur Werthaltigkeit von Sicherheiten und Angemessenheit der Risikovorsorge sowie Geldwäsche und Depotprüfungen, bei denen durch Vorgaben der BaFin an den Jahresabschlussprüfer im Einzelfall eine gesonderte Prüfung nach § 44 Abs. 1 verzichtbar gemacht werden kann. Wir halten es deshalb für geboten, klarzustellen, dass ‚die Prüfungsgegenstände der bankgeschäftlichen Prüfungen nach § 7 KWG unberührt bleiben‘.

Eine Verlagerung auch bankgeschäftlicher Prüfungen auf Wirtschaftsprüfer würde demgegenüber zu einer Privatisierung originär öffentlichen Aufgaben führen und im Widerspruch zu einer qualitativen, prinzipienorientierten Bankenaufsicht nach Basel II stehen; die damit naturgemäß verbundenen Beurteilungsspielräume sind von den zuständigen Aufsichtsinstitutionen selbst auszuüben; in diesem Sinne schreibt auch Art. 124 der Bankenrichtlinie die notwendigen Prüfungen durch die zuständigen Institutionen (‚competent authorities‘) vor.

Als sachdienlichen Beitrag zur Entbürokratisierung und Entlastung der Kreditwirtschaft von Doppelprüfungen wollen wir nochmals auf unseren Vorschlag hinweisen, durch eine Änderung der Prüfungsberichtsverordnung den Jahresabschlussprüfern zu ermöglichen, die Ergebnisse bankgeschäftlicher Prüfungen zu verwerten. Die handelsrechtlichen Aufgaben der Jahresabschlussprüfer bleiben bei einer solchen Vereinfachung der bankaufsichtlichen Anforderungen unberührt.

2. Insgesamt trägt der Referentenentwurf und noch mehr die im Zusammenhang mit der beanspruchten Rechts- und Fachaufsicht zu sehenden Vorschläge zur Änderung der Aufsichtsrichtlinie zu wenig der politischen Zielsetzung und den Ergebnissen des DIW Gutachtens Rechnung, die Tätigkeiten von Bundesbank und BaFin trennschärfer abzugrenzen und so einen Beitrag zum Abbau von Doppelarbeit und zur Entlastung der Kreditwirtschaft von Aufsichtskosten zu leisten.

Die uns zeitgleich mit dem Referentenentwurf mitgeteilten und offensichtlich mit dem BMF fachaufsichtlich abgestimmten Vorschläge der BaFin für eine Änderung der Aufsichtsrichtlinie stehen allerdings in diametralen Widerspruch zu dieser Zielsetzung. So wird die Durchführung von Aufsichtsgesprächen – die als ‚milderes‘ Instrument gegenüber bankgeschäftlichen Prüfungen eindeutig ein Teil der ‚laufenden Überwachung‘ sind – als ‚hoheitliche Handlung‘ dem Zuständigkeitsbereich der BaFin zugeordnet. Außerdem soll neben den bekannten Gruppen von ‚systemrelevanten und Probleminstitutionen‘ eine neue Kategorie ‚kommunikationsintensiver Institute‘ gebildet werden, bei denen die BaFin sich entweder an der Prüfung beteiligen oder – auch ohne Einvernehmen mit der Bundesbank – selbst die Prüfung durchführen will. Der Bundesbank solle es hierbei offen bleiben, den ‚Prüfungen der BaFin beizutreten‘.

Würde man diesen Vorschlägen näher treten oder sie – etwa im Rahmen der vom BMF im Referentenentwurf beanspruchten Fachaufsicht – umsetzen, würde nicht nur die gesetzliche Aufgabenverteilung nach § 7 KWG ausgehöhlt, sondern kostenintensive Doppelarbeit beider Aufsichtsinstitutionen geradezu institutionalisiert. Den Kreditinstituten gegenüber würde die Verantwortung für die Durchführung von Prüfungen und Aufsichtsgesprächen verwischt und Unklarheit über die jeweiligen Ansprechpartner geschaffen.

Die Bundesbank hält es deshalb nach wie vor für angemessen und geboten, in § 6 KWG neben der BaFin auch die Bundesbank als Aufsichtsinstitution klarstellend zu erwähnen. So ließe sich entsprechend den Ergebnissen des DIW-Gutachtens auch für die Zukunft besser gewährleisten, dass die Aufgabenverteilung entsprechend Wortlaut und Sinn des § 7 KWG auch in der Praxis umgesetzt und gelebt wird und die bei einer effizienten Aufsicht unvermeidbaren Kostenbelastungen der Kreditwirtschaft auf das notwendige Maß begrenzt werden.“ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2008 in Kraft.

Bankenaufsicht IV

Zielführende Voreiligkeit?

Klaus Wächter, der langjährige Vorstandsvorsitzende der Frankfurter Sparkasse, hat noch einmal Schlagzeilen gemacht. Diesmal die Allerbesten. „Die Staatsanwaltschaft Frankfurt hat nach rund drei Jahren nunmehr das Ermittlungsverfahren gegen Wächter wegen des Verdachts der unrichtigen Angaben gegenüber dem Abschlussprüfer und der Verschleierung der Verhältnisse endgültig eingestellt, nach § 170 Abs. 2 der Strafprozessordnung. Im Gegensatz zu einer Einstellung mit speziellen Auflagen nach § 153a der Strafprozessordnung, ein Paragraph, der in jüngster Zeit häufig in anderen auch in der Kreditwirtschaft bedeutsamen Fällen zum Tragen kam, ist die Einstellung ein ‚Freispruch erster Klasse‘. Wächter ist somit voll rehabilitiert und seine persönliche Integrität eindrucksvoll bestätigt worden.“ So die freudige Mitteilung des so scheußlich Betroffenen. Jeder, der Klaus Wächter mag – und das sind wirklich viele und nicht allein im deutschen Sparkassenwesen – darf sich mit ihm freuen. (Die Redaktion tut es herzlich.)

Der „Fall Wächter“ ist ein verzwickter, weil sich in ihm so viele Aspekte vermischen. Dazu gehört zunächst einmal der Frankfurter Sparkassenbetrieb per se. Denn in ihm waren eine kommunale und eine freie Sparkasse vereinigt worden, ohne dass sich die beiden Träger – Stadt und Bürgerverein – in der neuen Identität glücklich wieder fanden. Es blieben erhebliche Kulturdifferenzen, auf die der Sparkassenvorstand wider manche praktische Vernunft Rücksicht zu nehmen hatte: Die betriebswirtschaftliche Effizienz des Frankfurter Hauses war nicht die bestmögliche. Hinzu ist die fatale Konkurrenzlage des Ortes stets störend zu bemerken gewesen – mit zwei weiteren Sparkassen, allen Großbanken und auch sonst allen Attraktionen des internationalen Bankenplatzes. Klaus Wächter hat stets kämpfen müssen, und weil er einer Freien Sparkasse vorstand, hatte er nicht immer die gleichen Interessen wie der kommunale hessisch-thüringische Sparkassenverband. Damit

immer noch nicht genug, ließ die hessische Landesregierung alleweil wieder Sympathie für eine förmliche Verbindung von Hessischer Landesbank und Rhein-Main-Sparkassen erkennen – wie inzwischen erreicht.

Klaus Wächter störte in diesem Geflecht ziemlich andauernd, weil ihm die Eigenständigkeit einer (freien) Frankfurter Sparkasse als der beste Weg galt. Dass er sich als Mittelpunkt einer Intrige fühlen musste, mit der über die Diskreditierung seiner Person alle Ziele seiner Gegner dann tatsächlich verwirklicht werden konnten – Rekommunalisierung, Senkung des Unternehmenswertes, Verkauf an die Helaba – ist überaus verständlich. Dass er es „den anderen“ mitunter ein wenig zu leicht gemacht hat, den Verdacht von Bilanzschönungen in die Welt zu setzen, weil seine Fraspa unbedingt Erfolge brauchte – vielleicht würde Wächter diesen Aspekt im Nachhinein nicht mehr ganz ausschließen.

Seit sich der Verdacht nun Gott sei Dank als völlig unbegründet erwiesen hat, muss sich die deutsche Bankenaufsicht nicht nur schämen. Sondern sie sollte Konsequenzen aus ihrem offensichtlichen Versagen ziehen. Denn die BaFin war es, die Strafanzeige gegen vier Fraspa-Vorstände stellte. Und sie tat dies, obwohl zuvor andere Prüfer die Risikobemessung im Fraspa-Portfolio als durchaus noch vertretbar klassifiziert hatten. Dass die Bankenaufsicht bei ihrer Arbeit allemal in einem Dilemma steckt, ist offenkundig: Greift sie nicht oder zu spät ein, erntet sie Kritik. Greift sie zu früh ein, erntet sie ebenfalls Kritik. Riskiert sie den Eingriff der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht, wird ihr Unsicherheit vorgeworfen. Verliert sie vor dem Staatsanwalt, empfängt sie Schelte wegen mangelhafter Arbeitsqualität. Das alles erscheint dem hohen Wert der „Financial Stability“ zuliebe prinzipiell dennoch als (gerade noch) hinnehmbar.

Dringend anzuraten ist der Aufsicht jedoch, dass sie die persönlichen, genauer noch die menschlichen Konsequenzen eines Eingriffs wie im Exempel Wächter zum Anlass für noch mehr Sorgfalt für ihre Eingriffe nimmt. Anderenfalls läuft die Aufsicht Gefahr, „vor Ort“ nur noch die Reputation einer zeitweilig besetzten Gendarmerie zu genießen. K.O.

Regierungsspitze erfordert zumindest für eine Übergangsphase einen höheren Grad an Aufmerksamkeit.

Bei aller grundsätzlichen Gelassenheit war kürzlich auch bei Jürgen Stark ein wenig von diesem Gemisch an großen und kleinen Sorgen zu spüren, wengleich sich der Chefvolkswirt der EZB nach dem ersten Jahr seiner Amtszeit mit einer durchschnittlichen Inflation von 2,05 Prozent und einer Inflationserwartung von 1,9 Prozent zu recht „nahe an der Preisniveaustabilität“ fühlen darf. Die greifbarste Unwägbarkeit ist zurzeit einfach die Diskussion über den Grad der Einmischung der Politik in die Unabhängigkeit der Europäischen Notenbank. So ganz sicher scheint man sich auch in der EZB-Spitze nicht zu sein, wie weit die von der französischen Politik angestoßene Debatte um den Grad der Notenbankautonomie führen wird. Jürgen Stark hat an dieser Stelle zwar seine Beruhigung bekundet, dass kein Land die politischen Forderungen unterstützt hat wie sie im französischen Wahlkampf artikuliert wurden. Und er spricht auch von einer inzwischen im eigenen Haus schon recht gut gediehenen europäischen Kultur, die von keinem Land ausgehebelt werden kann. Aber er ist lange genug im Geschäft, um aus eigener Erfahrung zu wissen, dass neue Regierungen schon häufiger die Machtverhältnisse zwischen Politik und Notenbanken ausgetestet haben. Der deutschen Politik kann sich Stark in dem Abwehrkampf ebenso sicher sein wie seines französischen Präsidenten an der EZB-Spitze. Letzterer passt mit seinem engagierten Auftreten für die Unabhängigkeit der EZB keineswegs in das Bild des industriepolitisch geprägten Franzosen – geradezu deutsch sei er, heißt es.

Für die Stabilität der Finanzmärkte ist dieses machtpolitische Geringel um die Ausrichtung der Geldpolitik der EZB freilich nur ein unnötiger Störfaktor, der die nüchterne Analyse des monetären und wirtschaftlichen Umfelds überlagert. In der Analyse der weltwirtschaftlichen Entwicklung lenkt Stark den Blick angesichts der hohen Kapazitätsauslastung, der Rohstoffknappheit und der Liquiditätsbedingungen an den Märkten zwar auf das Inflationspotenzial, er verweist aber gleichzeitig auf das erfreulich hohe Wirtschaftswachstum. Das Muster von drei bedeutenden Regionen mit einer Abschwächung in den USA, einem Aufschwung in Europa und einer anhaltenden Dynamik in Asien kann seiner Ansicht nach zu einer Reduzierung der Ungleichgewichte führen.

In der Sache defensiv, aber grundsätzlich gesprächsbereit und offen für Argumente zeigt sich Jürgen Stark schließlich in der Diskussion um die umfassende Beurteilung der Risiken für die Preisstabilität aus der monetären und wirtschaftlichen (nicht-monetären) Analyse, der sogenannten Zwei-Säulen-Strategie. Auch wenn derzeit in Fachkreisen Hinweise diskutiert werden, dass monetäre und nicht monetäre Indikatoren zu völlig unterschiedlichen Einschätzungen über die Gefahren für die Preisstabilität führen, sieht Stark den seit Ende der neunziger Jahre geltenden Analyserahmen im EZB-Rat von niemanden grundsätzlich in Frage gestellt. Angesichts sehr niedriger Zinsen über einen langen Zeitraum, den ungeklärten Einflüssen von Finanzinnovationen auf die Geldnachfrage, möglicherweise geänderten Wirkungen steigender Wechselkurse und schließlich auch Mutmaßungen über eine Veränderung der empirisch messbaren Zusammenhänge zwischen Löhnen beziehungsweise Preisen und der Arbeitslosigkeit in Richtung einer Abflachung der viel diskutierten Phillipskurve zeigt er sich aber sehr offen für verstärkte Forschungsanstrengungen. ■■■■■

Europäische Zentralbank

Normale Unwägbarkeiten

Erfolg macht manchmal anfällig. Vielleicht ist auch deshalb in der Europäischen Zentralbank derzeit eine etwas größere konstruktive Unruhe zu spüren, die angepeilten Ziele der Preisniveaustabilität weiterhin in der gewohnten Güte zu erfüllen. Je besser und länger es nämlich gelingt, die quantitative Definition von Preissteigerungsraten von unter, aber nahe bei zwei Prozent zu halten, umso mehr muss die Notenbank gerade an möglichen Wendepunkten der Zinszyklen Wachsamkeit walten lassen. Und in diesem Sommer 2007 könnten nicht nur die üblichen aktuellen Entwicklungen an den Geld- und Gütermärkten sowie die wenig erforschten Auswirkungen von Hedgefonds und Private Equity auf die Stabilität des Finanzsystems die Unsicherheit erhöhen, besondere Aufmerksamkeit erfordern, sondern auch der Wechsel an der französischen