

Hans-Jürgen Krupp

Umorganisation der Bankenaufsicht, Mittelstand und Bundesbankstruktur

Bundesfinanzminister Eichel hat jüngst seine Vorstellungen über die neue Struktur der Bankenaufsicht und der Deutschen Bundesbank vorgelegt. Welche Änderungen werden diskutiert? Wie sind die möglichen Auswirkungen einer solchen Reform auf Bankenaufsicht, Kreditwirtschaft und Mittelstand zu bewerten? Landeszentralbankpräsident Professor Hans-Jürgen Krupp setzt sich in sechs Thesen kritisch mit den Vorschlägen auseinander.

In die Diskussion um die Bankenaufsicht und die Bundesbankstruktur ist Bewegung gekommen. Der Bundesfinanzminister hat am 25. Januar 2001 Vorschläge vorgelegt, wie die Bankenaufsicht umorganisiert werden und wie die künftige Struktur der Bundesbank aussehen sollte. Die Vorschläge sehen zum einen vor, die Bankenaufsicht aus der Bundesbank herauszulösen und zusammen mit Wertpapieraufsicht und Versicherungsaufsicht einer zentralen, neu zu gründenden „Allfinanzaufsichtsbehörde“ zu unterstellen. Zum anderen sollen die Landeszentralbanken und deren Präsidenten zwar erhalten bleiben, an den Entscheidungen des zentralen Bundesbankvorstandes in Frankfurt aber nur noch beratend mitwirken können.

Mit diesen Vorschlägen hat der Bundesfinanzminister die Auseinandersetzung mit den Ländern erheblich verschärft. Sie hätten bei ihrer Umsetzung gravierende Auswirkungen auf die regionale Finanzstruktur. Regionale Kreditinstitute hätten Wettbewerbsnachteile hinzunehmen, die Konzentration im Bankgewerbe würde gefördert. Die Leidtragenden wäre die deutsche mittelständische Wirtschaft.

Die derzeitige Struktur der Bankenaufsicht

Die Bankenaufsicht wird derzeit vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred), das über keinen eigenen regionalen Unterbau verfügt, in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank, dort vor allem den Landeszentralbanken, ausgeübt.

In der öffentlichen Diskussion findet sich zuweilen der Hinweis auf die von den Landeszentralbanken geleisteten „Hilfsdienste“ für das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, was ihre gegenwärtige Funktion nur sehr unzulänglich beschreibt. Tatsächlich ist die

Bundesbank an nahezu allen Bereichen der Bankenaufsicht maßgeblich beteiligt. Dies gilt für den Erlass wichtiger Grundsätze und Rechtsverordnungen, die zumeist nur im Einvernehmen mit der Bundesbank erlassen werden dürfen, wie auch für die laufende Aufsicht über die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und die Vornahme von Prüfungen vor Ort. Das gesamte bankenaufsichtliche Berichtswesen läuft bei den Landeszentralbanken zusammen. Hier erfolgt auch die Auswertung der Anzeigen und Meldungen nach dem Kreditwesengesetz, auf deren Grundlage – unter Einbeziehung der aus direkten Kontakten mit den Geschäftsleitern und Mitarbeitern der Banken stammenden Informationen – Stellungnahmen und Lösungsvorschläge für das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen erarbeitet werden. Gleiches gilt für die Auswertung der Jahresabschlussunterlagen der Institute und Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer. Hoheitliche Maßnahmen, insbesondere der Erlass von Verwaltungsakten, sind hingegen dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen vorbehalten.

Die Vorschläge des Bundesfinanzministers würden diese Situation grundlegend verändern. An die Stelle eines in der praktischen Arbeit dezentralen Aufsichtssystems, an dem die Bundesbank und ihre Landeszentralbanken maßgeblich beteiligt sind, tritt ein zentrales, allumfassendes Aufsichtssystem, das unabhängig von der Notenbank agiert. Ob es in Zukunft eine Mitarbeit der Bundesbank in der Fläche geben soll, bleibt unklar. Mit diesem Vorschlag ist eine Anzahl gravierender Probleme verbunden, die kurz skizziert werden sollen.

Umfassende Allfinanzaufsicht?

These 1: Die Zusammenfassung von Banken- und Wertpapieraufsicht ist sinnvoll. Dies gilt nur teilweise für die Einbeziehung der Versicherungsaufsicht. Auch eine umfassende Allfinanzaufsicht sollte unter dem Dach der Bundesbank angesiedelt werden.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 67, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Der Vorschlag des Bundesfinanzministers zur Neustrukturierung der Finanzmarktaufsicht sieht vor, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das für die Wertpapieraufsicht zuständige Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel und das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen in einer Bundesanstalt für Finanzmarktaufsicht zusammenzufassen, wobei die bisherigen Standorte der Aufsichtsämter, also in Bonn und Berlin, erhalten bleiben sollen. Begründet wird dieser Vorschlag mit dem sich zunehmend integrierenden, branchenübergreifenden Finanzmarkt, der die Herausbildung von Finanzkonglomeraten begünstigt. Die „bisherigen“ mit der Bankenaufsicht befassten Landeszentralbankmitarbeiter sollen an der neuen Finanzmarktaufsicht „mitwirken“, ohne dass dies konkretisiert wird.

Die Zusammenfassung von Banken- und Wertpapieraufsicht lässt sich gut begründen. Viel spricht dafür, dass die seinerzeitige Trennung ein Fehler war. Nicht ganz so sicher ist dies für die Einbeziehung der Versicherungsaufsicht. Die Verschmelzung von Banken und Versicherungen zu Finanzkonglomeraten spielt bei uns keine Rolle, obwohl sie seit den achtziger Jahren immer wieder prognostiziert wurde. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich daran in der nächsten Zeit etwas ändern wird. Dies sagt auch der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Breuer, der dessen ungeachtet die neue Superbehörde ausdrücklich begrüßt. Insofern sind Zweifel an der Integration der Versicherungsaufsicht berechtigt. Aber auch wenn man sie einbezöge, läge darin kein Argument gegen eine Ansiedelung der Finanzaufsicht in der Bundesbank.

Keine Trennung von Bankenaufsicht und Zentralbank

These 2: Die Trennung von Notenbank und Bankenaufsicht beeinträchtigt die Aufgabenerfüllung von Notenbank und Bankenaufsicht. Die Verantwortung der Notenbank für die Geldpolitik und die Stabilität des Finanzsystems bedarf der Informationen aus der Bankenaufsicht. Die Bankenaufsicht bedarf der Marktnähe der Notenbank. International sind die Erfahrungen mit einer isolierten Bankenaufsicht negativ.

Die Trennung von Notenbank und Bankenaufsicht würde bedeuten, dass die Notenbank in ihrer Verantwortung für die Stabilität des Finanzsystems beeinträchtigt wird. Damit wird aber auch das eigentliche Ziel der Bankenaufsicht in Frage gestellt. Im Laufe der Entwicklung hat der Einlegerschutz als Aufgabe der Bankenaufsicht durch die Schaffung anderer Sicherungssysteme an Bedeutung verloren. Letztendlich dient heute auch die Bankenaufsicht in erster Linie der Stabilität des Finanzsystems. Bankenaufsicht und

Notenbank müssen zusammengreifen, um die Stabilität des Finanzsystems zu sichern.

Eine Trennung von Notenbank und Bankenaufsicht beeinträchtigt auch die geldpolitische Funktion der Notenbanken, wie empirisch nachgewiesen worden ist. Auch die Transmissionswege der Geldpolitik erfordern ein stabiles Finanzsystem. Die bei der Bankenaufsicht anfallenden Informationen über allgemeine Entwicklungstendenzen sind wichtige Frühindikatoren. Ist die Bundesbank nicht mehr an der Bankenaufsicht beteiligt, entfällt eine wichtige Informationsquelle für die Europäische Zentralbank.

Die Aufgabe der Stabilisierung des Finanzsystems kann angesichts der Globalisierung der Finanzmärkte nur noch von der Zentralbank bewältigt werden. Deswegen ist es notwendig, die Zuständigkeit für die Finanzaufsicht bei der Zentralbank anzusiedeln. Angesichts der dynamischen Entwicklungen an den Finanzmärkten und der zunehmenden Komplexität der Geschäfte, deren Technik für Außenstehende nicht mehr verständlich ist, kommt der Verantwortung der Zentralbank für die Systemstabilisierung entscheidende Bedeutung zu. Dies wird auch durch die Mitwirkung in internationalen Gremien, wie den G 10-Zentralbankgouverneuren und dem EZB-Rat, unterstrichen. Mindestens ebenso wichtig sind die aus den eigenen Refinanzierungsgeschäften und Aktivitäten im Zahlungsverkehr und an den Finanzmärkten resultierenden Erkenntnisse, die auch für Aufsichtszwecke nutzbar gemacht werden können. Nur die Zentralbank verfügt über die notwendige Marktnähe und Markterfahrung.

Die Trennung von Notenbank und Bankenaufsicht würde bedeuten, dass die Notenbank in ihrer Verantwortung für die Stabilität des Finanzsystems beeinträchtigt wird. Die großen Finanzkrisen der letzten Jahre zeigen, dass hier erhebliche Risiken liegen. Es ist deshalb auch ein legitimes Interesse der Zentralbank, Fehlentwicklungen vorzubeugen. Dazu muss sie die Verantwortung für die Finanzaufsicht haben.

Der internationale Trend geht deshalb dahin, die Bankenaufsicht bei der Notenbank anzusiedeln. Dies gilt gerade für den Euro-Raum. Demgegenüber verweisen die Verfechter einer isolierten Finanzaufsicht insbesondere auf die Lösungen in Japan, Großbritannien und Schweden, die aber alle drei keine überzeugenden Beispiele darstellen, auch wenn die Fehlentwicklungen teilweise schon vor den heute geltenden institutionellen Regeln eingetreten sind. Die japanischen Banken befinden sich immer noch in einer schweren Strukturkrise. Die zentrale Bankenaufsicht, früher beim Finanzministerium, jetzt isoliert, hat dies nicht beheben können. Das englische Bankensystem

ist hoch konzentriert; im Small-Business-Geschäft liegt der Marktanteil der vier größten Banken bei 86%. Große schwedische Banken mussten vom Staat aufgefangen und neu privatisiert werden. Das schwedische Bankensystem war praktisch handlungsunfähig geworden.

Demgegenüber sind im Europa der Währungsunion in neun von zwölf Ländern die Zentralbanken an der Bankenaufsicht beteiligt. Dies gilt auch für die wenig übersichtlichen Verhältnisse in den USA: die Fed und die regionalen Zentralbanken tragen hier maßgebliche Verantwortung für die Bankenaufsicht.

Regionale Präsenz der Bankenaufsicht notwendig

These 3: Trennt man die Bankenaufsicht von der Bundesbank, würde dies die Leistungsfähigkeit der regionalen Kreditwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft in der Region beeinträchtigen. Eine effektive Bankenaufsicht bedarf regionaler Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenz. Wettbewerbsnachteile der Regionalbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken vor Ort müssen vermieden werden.

Eine zentrale „Allfinanzaufsichtsbehörde“ würde sich im Zweifel an der Situation der zentralen Großbanken orientieren. Dies lässt sich auch an dem Engagement des Bundesverbandes deutscher Banken im Vorfeld dieser Vorschläge und nicht zuletzt an der begeisterten Zustimmung des Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank nach Vorlage der neuen Vorschläge ablesen. Die deutsche Bankenlandschaft wird trotz aller Fusionsbestrebungen und Zentralisierungstendenzen aber nicht von den Großbanken dominiert, sondern von über das ganze Land verteilten Sparkassen, Genossenschaftsbanken und kleineren Kreditbanken, die dann ihren Ansprechpartner verlieren würden. Eine Zentralisierung der Bankenaufsicht würde einen Wettbewerbsvorteil für die großen Institute mit zentralem Sitz bedeuten.

Die regionale Wirtschaftspolitik muss deshalb alles tun, um Wettbewerbsnachteile der Regionalbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken vor Ort zu vermeiden. Eine effektive Bankenaufsicht bedarf regionaler Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenz. Gerade zentrale Organisationen neigen zu bürokratischer Perfektion. Notwendig ist aber die Kommunikation vor Ort. Fehlt diese, besteht die Gefahr, dass kleinere regionale Institute in ihrer Besonderheit nicht erfasst und durch ungerechtfertigte bankenaufsichtliche Auflagen benachteiligt werden und deshalb in ihrer Leistungsfähigkeit – wirtschaftlich unbegründet – zurückfallen.

Dezentrale Bankenaufsicht in Form der Mitwirkung der Landeszentralbanken heißt nicht, dass die Bankenaufsicht uneinheitlich ist. Das Gegenteil ist der Fall. Eine einheitliche Bankenaufsicht in Deutschland erfordert die Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Institute, will sie die ohnehin beobachtbaren Konzentrationsprozesse nicht noch weiter fördern.

Die zu befürchtende Beschleunigung des Konzentrationsprozesses in der Kreditwirtschaft durch die Umorganisation der Bankenaufsicht würde sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft negativ auswirken. Der Mittelstand ist bei der Finanzierung seiner Investitionen in immer stärkerem Maße auf Regionalbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken angewiesen, weil sich die zentralen Großbanken in zunehmendem Maße aus diesem Markt zurückziehen. Es ist zu befürchten, dass sich durch die Zentralisierung der Bankenaufsicht und die damit verbundene Konzentration im Kreditgewerbe die Finanzierungsbedingungen des Mittelstandes im Vergleich zu ihren Wettbewerbern deutlich verschlechtern. Die deutsche Wirtschaft benötigt aber einen wettbewerbsstarken Mittelstand und deshalb das bestehende differenzierte und gegliederte Bankensystem. Regulierungseingriffe wie die Umorganisation der Bankenaufsicht müssen hier neutral bleiben und eine Beschleunigung des Konzentrationsprozesses im Kreditgewerbe vermeiden.

Bankenaufsicht und neue Bankenregulierung

These 4: Die neue Bankenregulierung (Basel II) orientiert sich an der amerikanischen dezentralen Bankenaufsicht. Soll das interne Rating den kleineren Banken und dem Mittelstand tatsächlich zugute kommen, ist eine dezentrale Bankenaufsicht notwendig. Dies gilt erst recht für den „Supervisory Review Process“.

Das neue, vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht vorgelegte Regulierungskonzept wird diese Situation noch verschärfen. Mit der Zulassung des internen Ratings bei der Bemessung der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung ist es – nicht zuletzt aufgrund der Mitwirkungsmöglichkeiten der Landeszentralbanken, die frühzeitig auf die Probleme hingewiesen haben – möglich geworden, eine Benachteiligung des deutschen Mittelstandes abzuwehren. Allerdings fordert die Umsetzung dieses Konzepts die bankenaufsichtliche Akzeptanz der internen Ratingverfahren auch kleinerer Kreditinstitute. Bei einer zentralen Lösung wäre dies schon aus quantitativen Gründen nicht möglich. Immerhin ginge es um die Prüfung interner Ratingverfahren von etwa 1 500 bis 2 000 Kreditinstituten bis Anfang 2004. Selbst wenn es gelänge,

die neue Anstalt zu Beginn des Jahres 2002 zu errichten, was außerordentlich ehrgeizig ist, wäre sie noch lange nicht in dem Maße arbeitsfähig, wie es für die Bewältigung dieser Aufgabe erforderlich wäre.

Im Übrigen geht es nicht nur um die Einführung des internen Ratings, sondern auch um die Intensivierung der laufenden Aufsicht, wie sie in dem Baseler Konsultationspapier mit dem „Supervisory Review Process“ gefordert wird. Bei der dann obligatorischen Bewertung der individuellen Risikomanagementsysteme der Banken darf auf das Urteil und den Rat der Landeszentralbanken, die ihre Institute nicht nur wegen der Bankenaufsicht, sondern auch wegen ihrer Funktionen im Zahlungsverkehr und bei der Abwicklung geld- und währungspolitischer Operationen kennen, nicht verzichtet werden. Der Baseler Ausschuss fordert eine stärkere „qualitative“ Komponente bei der Aufsicht, die sich nicht nur auf quantitative Elemente, wie die Einhaltung bestimmter Risikorelationen und das Sammeln und Auswerten von Daten beschränken soll. Gerade die Ortsnähe der Landeszentralbanken ist ein wichtiger Bestandteil dieser qualitativen Aufsicht, von der insbesondere die Banken profitieren können. Eine effiziente Kommunikation erfordert die Bankenaufsicht vor Ort.

Zu Recht wird darüber geklagt, dass die neuen Regelungen sehr stark von US-amerikanischen Vorstellungen geprägt sind. Dann muss man aber auch die Konsequenzen bei der Organisation der Bankenaufsicht ziehen. Die neuen Regelungen können wettbewerbsneutral nur umgesetzt werden, wenn es eine Bankenaufsicht vor Ort gibt, so wie dies in den USA der Fall ist. Mit einer zentralistischen Lösung ist dieses nur dann möglich, wenn es einen hohen Konzentrationsgrad, so wie dies in Großbritannien der Fall ist, gibt. Dieser ist aber nicht wünschenswert.

Bundesbank: bedarfsorientierte Struktur

These 5: Der regionalpolitische Aspekt: Die Vorschläge des Bundesfinanzministers zur Struktur der Bundesbank kommen nur optisch den Länderinteressen entgegen. Nur wenn die Präsidenten der Landeszentralbanken maßgeblich an den Entscheidungen der Bundesbank beteiligt sind, können die Dienstleistungen in der Fläche wirklich erhalten und die Bankenaufsicht so gestaltet werden, dass die regionalen Kreditinstitute nicht benachteiligt werden.

Die Diskussion um die Zukunft der Bankenaufsicht ist sachlich mit der um die Strukturreform der Bundesbank verbunden. Die Wirtschaftspolitik der Länder sollte darauf achten, dass das regionale und differenzierte Bankensystem in Deutschland erhalten bleibt.

Sollen die regionalen Banken keine Wettbewerbsnachteile erleiden, müssen die Landeszentralbanken ihre Dienste vor Ort anbieten und die Bankenaufsicht wahrnehmen. Dies erfordert einerseits die Integration der Bankenaufsicht in die Bundesbank, andererseits eine Mitwirkung der Landeszentralbankpräsidenten an den Entscheidungen der Bundesbank, da nur so die Aufrechterhaltung eines angemessenen Dienstleistungsangebots gewährleistet werden kann.

Die Vorschläge des Bundesfinanzministers kommen den Ländern anscheinend entgegen. Man darf sich aber dadurch nicht täuschen lassen. Erhalten wird die Optik, ein Einfluss der Verantwortlichen der Fläche auf die zentralen Entscheidungen ist nicht gegeben.

Dieses reicht nicht aus. Sollen die Dienstleistungen in der Fläche wirklich erhalten werden und soll die Bankenaufsicht auf die Gegebenheiten der Fläche Rücksicht nehmen, ist eine Einbeziehung der Präsidenten der Landeszentralbanken in die Entscheidungen der Bundesbank unabdingbar. Nicht schnelle, sondern richtige Entscheidungen sind das Ziel. Die Entscheidungen der Bundesbank müssen sich schließlich an dem orientieren, was vor Ort gebraucht wird.

These 6: Der geldpolitische Aspekt: In einer Demokratie darf die unabhängige Zentralbank keine Einmann-Veranstaltung sein. Nur eine pluralistische Leitungsstruktur macht die Unabhängigkeit der einflussreichen Zentralbank akzeptabel und sichert sie auf Dauer.

Es geht aber auch um geldpolitische Gesichtspunkte. Nach dem Maastricht-Vertrag ist nicht nur die Europäische Zentralbank eine unabhängige Institution, sondern auch die nationalen Zentralbanken. Die Bundesbank hat ihre Unabhängigkeit auch der Tatsache zu verdanken, dass sie immer eine pluralistische Institution war, bei der in ihrem Entscheidungsgremium unterschiedliche Positionen vertreten wurden. Eine Verengung dieser Unabhängigkeit auf eine einzelne Person, nämlich den Präsidenten der Bundesbank, birgt erhebliche Risiken, übrigens auch für die politische Diskussion um die Geldpolitik. Man kann sich streiten, ob Diskussionen über die Geldpolitik nur im internen Zirkel der Bundesbank oder auch öffentlich stattfinden können sollten. Sichergestellt werden muss, dass sie stattfinden, und es kann durchaus hilfreich sein, dass sie auch öffentlich stattfinden. Wer sich heute darüber beklagt, dass zu viele Stimmen zu hören seien, welche die Finanzmärkte verunsicherten, muss sich fragen lassen, wie er die Rolle einer unabhängigen Zentralbank in einer Demokratie bestimmen will.