

Lösung der Finanzkrise: Europas Beitrag

Bankenaufsicht ist schon seit vielen Jahren keine nationale Angelegenheit mehr. Neue bankaufsichtliche Regelungen werden in internationalen Expertenkreisen aus Finanzindustrie, Aufsichtsbehörden und Wissenschaft vorgedacht. Die wesentlichen Weichenstellungen erfolgen dann schon seit 1974 durch den „Basler Ausschuss für Bankenaufsicht“. Europa folgt diesen Vorgaben in der europäischen Richtliniengesetzgebung, die in nationale Gesetze umzusetzen ist. Neben der Durchsetzung von Mindeststandards auf nationaler Ebene wurde dabei von Anfang an Kooperation und Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden angestrebt. Einen großen Schub bekam dies nach der Pleite der BCCI (Bank of Credit and Commerce International) mit der BCCI-Folgerichtlinie von 1995, die es auch ermöglichen sollte, Finanzunternehmen die Zulassung zu verweigern, wenn man sie aufgrund ihrer Struktur nicht zufriedenstellend überwachen kann. Und schließlich arbeiten die nationalen Aufsichtsbehörden seit einigen Jahren in drei europäischen Ausschüssen, je einem für Banken, Versicherungen und Wertpapiere, an der Lösung auftretender Probleme.

Alles umsonst? Das Versagen der Bankenaufsicht vieler europäischer Staaten in der Finanzkrise gerade gegenüber grenzüberschreitenden Aktivitäten deutet darauf hin. Brauchen wir daher nun neue europäische Institutionen? Berichte über die bereits existierende regulatorische Zusammenarbeit auf internationaler Ebene hören sich ernüchternd an. Ein jeder vertritt hier die Interessen seines Landes und seiner Industrie, auch wenn dies den gemeinschaftlichen Zielen entgegenläuft. Wünschen würde man sich ein Gremium, das mit ausgeprägtem Sachverstand, hoher Sachorientierung und weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, durch energisches Handeln den sich auftuenden tatsächlichen Gefahren entgegentreten kann. Und ganz nebenbei wären noch einige Besonderheiten Europas zu berücksichtigen, dessen Stärke eben nicht in dumpfer Vereinheitlichung liegt, sondern in seiner Vielfalt. Können die von der Kommission nun vorgeschlagenen Institutionen dies leisten?

Der Vorschlag steht auf zwei Beinen. Zunächst zum Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC): Dieser soll Systemrisiken überwachen und bewerten sowie gegebenenfalls warnen und Empfehlungen aussprechen. Also kein wirklicher Schutz, eher eine Art bankaufsichtlicher Eichelhäher. Dies zählt übrigens zu den Nebenzielen der europäischen Zentralbank, wozu also eine neue Institution? Betrachtet man nun noch die Zusammensetzung des Gremiums, bleibt nur noch ein resigniertes Kopfschütteln. Dies sind im Wesentlichen die einzelnen europäischen Zentralbankpräsidenten, den Vorsitz erhält der EZB-Präsident, und die EU-Kommission hat sich auch einen Platz gesichert. Daneben sind die Leiter nationaler Aufsichtsbehörden als Beobachter geladen. Insgesamt ein Kreis von über 60 Personen, also ein kleines Parlament von Leuten, die dieses Gremium ganz gewiss nicht braucht, um sich über Fragen der Systemstabilität auszutauschen.

Ernster zu nehmen ist da wohl das zweite Bein, die Einrichtung eines Europäischen Systems für die Finanzaufsicht (ESFS) mit drei aus den bestehenden Ausschüssen hervorgehenden Behörden. Auch hier gibt es bereits reizvolle Abkürzungen, so EBA für die European Banking Authority, EIOPA für eine European Insurance and Occupational Pensions Authority und ESA für die European Securities Authority. Mit der Wahl der letztgenannten Abkürzung ist wahrscheinlich nicht die Absicht verbunden, die Raumfahrtaktivitäten der European Space Agency einzustellen. Es stimmt aber bedenklich, wenn im Brüsseler Behördendschungel die Abkürzungen für neue Behörden ausgehen.



Hans-Peter Burghof

Die drei neuen Behörden sollen mit einem Lenkungsausschuss und den nationalen Aufsichtsbehörden ein Netzwerk, eben das ESFS bilden. Die wesentliche Aufgabe der EU-Aufsichtsbehörden in diesem System wird die Homogenisierung der Bankenaufsicht in Europa sein. Dies beginnt bei der Aufstellung verbindlicher Standards, geht über die Gewährleistung einer konsistenten, d.h. wohl einheitlichen Anwendung der EU-Vorschriften, sowie der Durchsetzung von EU-Vorschriften gegenüber nationalen Institutionen bis hin zur Gewährleistung einer gemeinsamen Aufsichtskultur. Letztere soll durch gemeinsame Ausbildungsprogramme sowie durch eine unmittelbare Überwachung des Aufsichtshandelns durch eine Teilnahme an den Sitzungen der Aufsichtskollegien als „Beobachter“ erreicht werden. Daneben sollen bestimmte Institutionen wie etwa Rating-Agenturen, nicht aber die international tätigen Institute, direkt auf europäischer Ebene kontrolliert werden.

All dies wird mit der Behauptung unterlegt, dass eine solche Bankenaufsicht wesentlich effizienter wäre, und für einzelne Aspekte mag dies sogar zutreffen. Die vorgesehenen Maßnahmen sind allerdings weit weniger im Zusammenhang mit der Finanzkrise zu sehen als mit der Brüsseler Vorstellung, dass Europa umso stärker wird, je mehr man es vereinheitlicht. Allerdings haben sich deutsche Banken und die hiesige Bankenaufsicht keineswegs in einem Widerspruch zum europäischen Bankenaufsichtsrecht bewegt, als sie wesentliche Risiken in irische Conduits auslagerten bzw. dies zuließen. Ein solcher Widerspruch wäre eher für die spanische Bankenaufsicht zu konstatieren, die dies unterband und so das dortige Bankensystem vor großem Schaden bewahrte. Bedeutet eine weitgehende Homogenisierung des Aufsichtshandelns und der Aufsichtskultur nicht im Ergebnis auch eine Homogenisierung der Finanzsysteme? Denn andernfalls würde man unterschiedliche Sachverhalte gleich behandeln, was auf Dauer nicht geht. Eine wesentliche Erkenntnis aus der Finanzkrise ist aber, dass eine größere Vielfalt der Finanzsysteme und innerhalb der Finanzsysteme krisenhemmend wirkt, weil dann nicht alle Institute gleichzeitig und in gleicher Weise von einer Krise betroffen sind. Eine andere ist die, dass Aufsichtsbehörden möglichst unabhängig zu stellen sind und nicht dem unmittelbaren Einfluss der Politik oder einer andere Ziele verfolgenden Behörde unterworfen werden sollten. Und die dritte interessante Erkenntnis ist, dass große, systemrelevante Banken für die Steuerzahler eine gewaltige Belastung darstellen.

Können wir darauf vertrauen, dass die EU-Kommission bei der Umsetzung ihrer Vorschläge all dies berücksichtigt? Weit gefehlt. Die neue Bankenaufsicht wird eben nicht unabhängig, vielmehr sichert sich die Kommission einen nicht unwesentlichen Einfluss. Und das Konzept unterscheidet nicht zwischen großen und kleinen, zwischen international tätigen und regionalen Instituten. Damit entsteht kein Gegengewicht zu den massiven Marktverzerrungen zugunsten großer Institute, „Too-big-to-fail“ bleibt die Achillesferse unseres Finanzsystems. Wenn man der Wettbewerbskommissarin Kroes zuhört, muss man davon ausgehen, dass dies Absicht ist: Das kleinteilige und ausdifferenzierte deutsche Bankensystem sei veraltet, wir brauchen große und wohl auch ausschließlich private Banken. So als wäre die Finanzkrise von den vielfältigen kleinen Instituten in Deutschland und nicht von den großmächtigen Global Players ausgelöst worden. Der Verdacht liegt nahe, dass die EU-Kommission die Finanzkrise nur als Knüppel einsetzt, um eigene Macht- und auch fremde Geschäftsinteressen durchzusetzen. Immerhin kann so der Nachweis gelingen, dass große Institute tatsächlich effizienter sind – im Lobbying und in der Ausbeutung von Refinanzierungsvorteilen durch die implizite Garantie ihrer Einlagen durch den Steuerzahler. Den europäischen Bürgern wird damit jedoch ein Bärendienst erwiesen.

*Hans-Peter Burghof ist Professor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Bankwirtschaft und Finanzdienstleistungen, an der Universität Hohenheim
burghof@uni-hohenheim.de*