

Finanzaufsicht im Wandel



Mit Beiträgen von

2 Karel Lannoo
CEO
Centre for European
Policy Studies
(CEPS)

3 Dr. Helmut Perlet
Vorstand
Allianz SE

3 Jochen Sanio
Präsident
Bundesanstalt
für Finanzdienstleis-
tungsaufsicht
(BaFin)

Die Krise an den Finanzmärkten insbesondere in den USA und Großbritannien zeigt einmal mehr, wie schnell Nervosität um sich greifen kann und Finanzinstitute ins Wanken geraten. In Deutschland sind vornehmlich öffentlich-rechtliche Kreditinstitute betroffen. Die leichtfertige Kreditvergabe für Eigenheime und Verantwortungslosigkeit und Intransparenz beim Umgang mit den entsprechenden Risiken rufen die Frage nach einer wirksamen Finanzaufsicht in das Bewusstsein. Mit dieser Problematik haben sich die Stiftung Marktwirtschaft und die Allianz SE bereits im Frühjahr „voraussehend“ beschäftigt.

Wirksame Aufsichtsmechanismen stehen im Interesse von Bürgern und Anlegern gleichermaßen. Die Finanzaufsicht in Deutschland befindet sich im Zuge des zusammenwachsenden europäischen Wirtschaftsraumes, aber auch hinsichtlich ihrer Organisation und normativen Ordnungssystematik, in einem Prozess der Veränderung. Vor dem Hintergrund der Verwirklichung des euro-

päischen Binnenmarktes rückt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Aufsichten immer stärker in den Fokus. Mit der Liberalisierung und Konsolidierung des Finanzmarktsektors bedarf es – trotz mancher schon erreichter Fortschritte – einer Weiterentwicklung zu effizienterer Aufsicht, um die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors sicherzustellen. Dabei benötigen Banken und Versicherungen einen hohen Grad an wirtschaftlicher Freiheit, um auf den internationalen Märkten mit angemessener Eigenkapitalrendite bestehen zu können.

Für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als hoheitlich agierende Allfinanzinstitution sowie für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank stellt die Begleitung der Finanzmärkte eine Gratwanderung mit potentiell hohem Wirkungsgrad dar. Der Wandel, in dem sich die deutschen und internationalen Aufsichtsgremien befinden, muss daher sorgfältig abgestimmt und von Politik, Finanzwirtschaft und Öffentlichkeit diskutiert werden.

Begrüßung

Dr. Sighart Nehring
Allianz SE

Mit dem Hinweis auf weltweit zusammenwachsende Kapitalmärkte, das zunehmend komplexe regulatorische Umfeld und den daraus resultierenden institutionellen Handlungsbedarf begrüßte Sighart Nehring die Referenten und Gäste in den Räumen der Allianz SE am Pariser Platz in Berlin.

Finanzdienstleister sähen sich zunehmend in einem „Spannungsverhältnis zwischen globalen Märkten und fragmentierter Regulierung“. Zwar gebe es mit

beschleunigten Rechtssetzungsverfahren auf EU-Ebene, der verstärkten Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und der Kooperation der BaFin mit der amerikanischen Börsenaufsicht „Securities and Exchange Commission“ (SEC) gewisse Fortschritte. Doch zeige die kontroverse Diskussion um europäische Vorschriften zur Risikosteuerung bei Versicherungen im Rahmen von „Solvency II“, wie steinig der Weg zu transparenten Mechanismen nach wie vor ist.

Mit der rhetorischen Frage, ob das Ende der europäischen oder globalen Aufsichtsintegration in Sicht sei, eröffnete Nehring das Podium.

Perspektiven der European Financial System Governance

Karel Lannoo

ist CEO des Centre for European Policy Studies (CEPS)

Als Vorstand und Bereichsleiter Finance and Banking des Brüsseler Think-Tanks Centre for European Policy Studies (CEPS) stellte Karel Lannoo zunächst den strukturellen Wandel des Finanzmarktes Europa dar, bevor er die Diskussion zur möglichen Konvergenz der europäischen Aufsichten anstieß. Lannoo machte den Zuhörern deutlich, wie stark die Bedeutung des europäischen Finanzplatzes in den letzten Jahren zugenommen habe: So sei die Zahl der jährlich stattfindenden Börsengänge mittlerweile deutlich höher als in den USA. Zwischen 1996 und 2005 habe sich der Umsatz investierten Eigenkapitals verfünffacht, während gleichzeitig grenzüberschreitende Transaktionen zunähmen. Insgesamt sehe er eine Renaissance des Marktes im europäischen Finanzsystem.

Lannoo sprach sich für eine stärkere Konvergenz der Aufsichten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus. Durch das sogenannte Lamfalussy-Verfahren sei schon jetzt eine Annäherung der Aufsichtsmaßstäbe erreicht worden. Dieses Verfahren basiert auf einer konzeptionellen Aufteilung der Rechtssetzung in der EU. Rat und Parlament beschließen Rahmenricht-

linien, während die darunter angesiedelten technischen Regelausschüsse mit Vertretern der nationalen Finanzaufsichtsbehörden die detaillierten Inhalte der Richtlinien erarbeiten. Die angestrebte Konvergenz der europäischen Aufsichten solle sich, so Karel Lannoo, an den Ergebnissen hinsichtlich der Stabilität orientieren. Es sei nicht notwendig und auch nicht möglich, die Mechanismen und Instrumente der Aufsicht anzugleichen. Dazu seien die Unterschiede der verschiedenen Finanzmarktzentren sowie die individuellen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu groß.

Abschließend plädierte Lannoo ausdrücklich für einen Wettbewerb der verschiedenen Aufsichtsregularien. Basis eines solchen Wettbewerbs müsse die „home country control“ bei gegenseitiger zwischenstaatlicher Anerkennung sein. Zu harmonisieren seien allerdings nur einige zentrale Richtlinientexte. Ziel müsse ein multilaterales „European System of Financial Supervision“ sein. Erst ein gewisses Maß an Rechtsetzungswettbewerb ermögliche auch in Zukunft „checks and balances“ zugunsten der Finanzmarktplätze in Europa.



Anforderungen der Praxis

Dr. Helmut Perlet

ist Vorstandsmitglied der Allianz SE

Als Finanzvorstand der Allianz SE konnte Helmut Perlet ein detailliertes Bild der internationalen Regelvielfalt und ihrer Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft zeichnen. So brächten nationale Aufsichtsstandards reale Wettbewerbsverzerrungen mit sich. Diese führten zu hoher Komplexität, weil sie sich auf einzelne juristische Einheiten und Unternehmenssparten bezögen. Insgesamt sei ein hohes Maß an Bürokratie sowohl für die Aufsicht als auch für die Unternehmen zu beklagen. Eine starke Basis für den globalen Wettbewerb biete jedoch nur ein europäischer Binnenmarkt ohne regulatorische Fragmentierung. Für eine Vereinheitlichung der Aufsicht in Europa spräche zudem das Fernziel eines guten Startpunktes für Verhandlungen mit außereuropäischen Partnern, so Perlet. Notwendig seien dazu identische Maßstäbe in Bezug auf Reporting und Interpretation von Prinzipien, unabhängig vom Ort der Geschäftstätigkeit. Aufsichtsrechtliche Befugnisse seien anzugleichen und eine einheitliche europäische „Aufsichtskultur“ herzustellen. Hinzukommen müsse ein durchgängiges Konzept zur Gruppenaufsicht („Lead Supervisor“), um die ineffiziente Beaufsichtigung auf Zwischenebenen und Subgruppen zu überwinden. Fester Bestandteil der Gruppenaufsicht sollten folgende Punkte sein: Die Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Delegation von Aufsichtsbe-



fugnissen, die klare Festlegung von Eskalationsprozessen sowie der Informationsaustausch von Aufsichtsbehörden, um Mehrfachberichterstattungen zu verhindern. Perlet skizzierte eine zukünftig sektorübergreifende Harmonisierung, die Aufsichtsumgehungen der Finanzunternehmen durch Alternativprodukte verhindert. So solle die Berechnung des verfügbaren Kapitals in den verschiedenen Sektoren vereinheitlicht und Diversifikationseffekte über Sektorengrenzen hinweg abgebildet werden. Für Konglomerate sollte europaweit eine einheitliche Gruppenaufsicht festgelegt werden. Die Finanzaufsicht der Zukunft müsse stärker risikobezogen arbeiten. So solle die Aufsicht Unternehmen zu einer genaueren Risikomessung motivieren. Interne Modelle, die durch die Aufsichtsbehörden überprüft würden, seien geeignet, eine nachhaltige Regulierung zu gewährleisten. Abschließend plädierte Perlet dafür, langfristig eine einheitliche Finanzaufsicht in Europa einzurichten. Das Group Supervisor-Konzept sei ein wichtiger Schritt dorthin.

Moderne Aufsicht:

Von Quantität zu Qualität

Jochen Sanio

ist Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

In seinem Impulsvortrag benannte BaFin-Präsident Jochen Sanio konkrete Entwicklungsmaßnahmen, um die deutsche Finanzaufsicht zeitgemäß auf die realen wirtschaftlichen Bedingungen zuzuschneiden. Derzeit werde bei der deutschen Finanzaufsicht „eine neue Denkrichtung“ eingeschlagen: So verabschiede sich die BaFin langfristig vom Ansatz der generalisierenden, auf quantitativen Normen beruhenden Aufsicht und wende sich einer qualitativen Methodik zu, die sich verstärkt



auf das hausinterne Risikomanagement der Banken und Versicherungen stütze. Dieser Ansatz sei in den vergangenen Jahren „zum neuen Aufsichtsdogma erstarkt“ und werde bereits bei der Bankenaufsicht im Rahmen

von Basel II, genauer im "Supervisory Review Process", verfolgt. Es gelte nun, diesen Richtungswechsel auch für die Versicherungsaufsicht im neuen europäischen Regelwerk Solvency II zu vollziehen. Kern der neuen Systematik sei die Beschränkung auf Prinzipien, die den Unternehmen Handlungsfreiheit und Entwicklungsspielraum belassen. Eine solche qualitative Aufsicht setze auf „frühe Kommunikation“ und regelmäßige Treffen mit den Finanzunternehmen. Gleichzeitig würden Anreize für bessere Risikomess- und -managementmethoden gesetzt. Diese bestünden aus geringeren Eigenkapitalanforderungen. Durch die höhere Qualität des Risikomanagements sei jedoch kein Verlust an Stabilität im Finanzdienstleistungsmarkt zu befürchten, zudem werde die Funktionsfähigkeit der Risikosysteme durch die BaFin kontrolliert. Abschließend betonte Sanio erneut den großen Veränderungswillen, der in der BaFin herrsche. Obwohl der Wandel von der quantitativen zur qualitativen Aufsicht einen Dogmenwechsel darstelle, werde es keinen „Untergang aller Regeln“ geben. Banken und Versicherungen müssten auf einen Grundbestand an klaren, nachvollziehbaren Regeln vertrauen können.



Schlusswort von Prof. Michael Eilfort.

Impressum

Susanna Hübner (v.i.S.d.P.)
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin
Tel: (030) 206057-33
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Diskussion

Die Diskussion im Anschluss an die Vorträge bezog sich in der Hauptsache auf die Frage nach einer langfristig einheitlichen Finanzaufsicht für Europa. BaFin-Präsident Sanio nannte dieses Ziel illusorisch, da letztlich – beispielsweise im Krisenfall – das Heimatland verantwortlich sei. Zudem sei nicht zu erwarten, dass sich ein Finanzplatz wie London einer europäischen Finanzaufsichtsbehörde unterordnen werde. Helmut Perlet, Allianz SE, plädierte erneut für eine EU-Aufsicht, die man nicht von vornherein ausschließen dürfte. Die Vorteile in Form geringerer Bürokratie seien zu eindeutig. Dem pflichtete Burkhard Ober, Allianz Global Investors, bei: Er verwies auf die Kosten durch Regulierung. Eine „paneuropäische Supervision“ könne zu einer Verbilligung der Aufsicht beitragen. Im Haftungsfalle müsse dann allerdings statt des deutschen der „europäische Steuerzahler“ zahlen.

Dr. Bernhard Speyer, Deutsche Bank AG, strich die bereits geleisteten Fortschritte zur Errichtung einer EU-Aufsicht heraus. Den Finanzunternehmen sei jedoch vor allem an der "Accountability" gelegen: Im Krisenfall müsse klar sein, wer für die Aufsicht zuständig ist. Voraussichtlich seien dies die nationalen Behörden. Für eine Fixierung der Vision einer EU-Aufsicht und für den Anstoß einer institutionellen Diskussion trat auch Hans-Joachim Massen, Bundesverband deutscher Banken, ein. Er verwies auf die Perspektive für eine europäische Währung, deren Einführung in den 1970er Jahren allgemein noch als unrealistisch beurteilt wurde. Zudem unterstrich er die Bedeutung einer prinzipienbasierten Aufsicht, deren Primat von den Unternehmen und nicht mehr von der Aufsicht ausgehe. Abschließend warnte Karel Lannoo, CEPS, vor der Abwanderung von Finanzdienstleistern, falls die Aufsichtsregulierungen zu strikt ausfielen. Um dem entgegenzuwirken, sei nur ein Minimum auf EU-Ebene zu harmonisieren; der Rest müsse einem regulativen Wettbewerb anheim gestellt werden.

Fazit

Prof. Dr. Michael Eilfort

ist Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft

„Wir haben zur richtigen Zeit über das richtige Thema gesprochen.“ Mit diesem Satz machte Stiftungsvorstand Michael Eilfort deutlich, wie viel Bewegung derzeit im Thema Finanzaufsicht steckt. Diese Bewegung vollziehe sich „diesseits und jenseits des Atlantiks“. Auch innerhalb der deutschen Aufsichtsbehörde BaFin sei eine erfreuliche Bewegung feststellbar, insbesondere wenn ihr Präsident verlautbare: „Regulierung muss sich beschränken“. Die Herausforderung der Finanzaufsicht sei deutlich geworden: Fehlende Transparenz, Bürokratiekosten, Möglichkeit der Erzielung von Risikoarbitrage und auch das sogenannte „Race-to-the-bottom“, der Wettbewerb um geringstmögliche Regelansprüche, seien diskutiert worden. Richtig sei, die Aufsichtsprinzipien stärker auf Richtlinien, Anreize und individuelle Kommunikation zu beschränken, statt auf „kleine Kästchen und das Abhaken im Massenverfahren“. Dennoch stehe man auch hier wieder im Spannungsfeld von Rahmen und Detail, von völlig freiem Wettbewerb und totaler Regulierung. Eilfort griff ein Wort von Sanio auf, indem er nach dem "Floor" fragte, der die unveräußerliche Regulierungsbasis darstelle. Man werde sich mit dem Thema weiter beschäftigen müssen, dürfe dabei aber die Vision einer einheitlichen Aufsicht in Europa nicht aus den Augen verlieren. Mit einem Dank an alle Referenten sowie an die Moderatorin Angela Wefers von der Börsenzeitung schloss Eilfort die Veranstaltung.