

Die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank an der Bankenaufsicht

Eine gut funktionierende Bankenaufsicht gehört zu den Eckpfeilern der Infrastruktur jedes Finanzsystems. Nur ein stabiles Finanzsystem, ein Hauptziel der staatlichen Regulierung und Aufsicht, kann seine gesamtwirtschaftliche Funktion der effizienten sowie kostengünstigen Transformation und Bereitstellung finanzieller Mittel optimal erfüllen. Seit es in Deutschland eine allgemeine staatliche Bankenaufsicht gibt, ist die Notenbank stets maßgeblich an der Aufsicht beteiligt. Die Einbeziehung der Bundesbank in die Institutsaufsicht nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) führt diese Tradition fort.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Neuorganisation der Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute werden nachfolgend die Entwicklung und die (gegenwärtige) Rolle der Bundesbank auf diesem Gebiet erläutert. Abschließend wird kurz auf Perspektiven für die Aufsichtsorganisation in Deutschland eingegangen, die es im Ergebnis angezeigt erscheinen lassen, die Bankenaufsicht in die Bundesbank voll zu integrieren.

Entwicklung der staatlichen Bankenaufsicht

Als Folge der allgemeinen Bankenkrise im Jahr 1931 wurde durch die Notverordnung

*Bankenkrise
1931*

des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankenaufsicht und Steueramnestie vom 19. September 1931 erstmals eine Aufsicht über alle Banken in Deutschland eingeführt, die nicht nur Zulassungsvoraussetzungen definierte, sondern auch eine laufende Beaufsichtigung der Banken vorschrieb. Bis dahin waren nur die öffentlich-rechtlichen Sparkassen (in Preußen seit 1838) und zum Schutz der Pfandbriefgläubiger die Hypothekenbanken einer Aufsicht unterworfen. Mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe wurde das bei der Reichsbank eingerichtete Kuratorium für das Bankgewerbe beauftragt (Koordinierungsorgan zwischen Reichsregierung und Notenbank). Diesem wurde als Exekutivorgan ein Reichskommissar für das Bankgewerbe beigeordnet. Das die Notverordnung ersetzende Reichsgesetz über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934 hat diese Funktionszuweisung im Prinzip bestätigt.

KWG von 1939

Mit dem Gesetz über das Kreditwesen vom 25. September 1939 wurde die Aufsicht auf das zum Geschäftsbereich des Reichswirtschaftsministers gehörende Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen übertragen, das zur Durchführung der materiellen Aufsicht die Dienststellen der Reichsbank nutzte. Durch die Änderungsverordnung vom 18. September 1944 sind die hoheitlichen Funktionen in der Bankenaufsicht schließlich vollständig auf das Reichswirtschaftsministerium übergegangen.

Bankenaufsicht nach dem Zweiten Weltkrieg den Ländern zugewiesen

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die Bankenaufsicht wie viele andere gesamtstaatliche Aufgaben von den westlichen Militärregierungen dezentralisiert und

den Ländern überantwortet, die sich für die laufende Aufsicht zunächst der Reichsbankhauptstellen und später der Landeszentralbanken als Landesbehörden bedienten. Um die auf der Grundlage des KWG von 1939 durchgeführte Aufsicht in den Ländern zu koordinieren, schuf der Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 1948 einen bis 1961 tagenden Sonderausschuss Bankenaufsicht, dem Vertreter der bei den Ministerien der Länder eingerichteten Aufsichtsbehörden und als Sachverständige Vertreter der jeweils beteiligten Bundesministerien und der Bank deutscher Länder beziehungsweise der Bundesbank angehörten.

Gesetz über das Kreditwesen von 1961

Nach über zehnjähriger Vorarbeit trat am 1. Januar 1962 das Gesetz über das Kreditwesen in Kraft. Dieses Gesetz soll die allgemeine Ordnung im Finanzwesen gewährleisten sowie die Funktionsfähigkeit und Stabilität im Finanzsektor erhalten.

KWG von 1961

Durch das „neue“ KWG wurde die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht wieder zentralisiert, um eine einheitliche Verwaltungspraxis im gesamten Bundesgebiet herzustellen. Die hoheitlichen Befugnisse wurden dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (im Folgenden Bundesaufsichtsamt) übertragen. Zugleich sieht das Gesetz die Mitwirkung der Bundesbank an der Aufsicht über die Kreditinstitute vor. Im gleichen Maße ist die Bundesbank auch in die mit der Sechsten KWG-Novelle von 1997 eingeführte Aufsicht über Finanzdienstleistungsinstitute eingebunden.

Einheitlichkeit der Bankenaufsicht

*Liberaler Ansatz
des KWG*

Der Leitgedanke des KWG ist entsprechend der freiheitlichen Wirtschaftsordnung von Anfang an gewesen, die staatliche Regulierung im Bereich der Bankenaufsicht auf ein notwendiges Maß zu beschränken, wengleich das Gesetz noch bis 1967 die Möglichkeit einer Reglementierung der Zinsgestaltung und der Werbung der Kreditinstitute vorsah. Hinsichtlich der materiellen Aufsichtsnormen konnte das KWG von 1961 jedoch an seine Vorläufer anknüpfen.

*Kontroverse
zwischen Bund
und Ländern
und Urteil des
Bundesverfas-
sungsgerichts*

Dem Gesetz ging ein langwieriges Tauziehen zwischen Bundestag und Bundesrat voraus, in dessen Mittelpunkt die Übertragung der bis dahin durch die Länder wahrgenommenen Aufsicht auf eine Bundesoberbehörde, das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, stand. Einige Bundesländer strengten vor dem Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren an. Ihrer Ansicht nach sei die Errichtung einer Bundesoberbehörde verfassungsrechtlich durch Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) nicht gedeckt. In seinem Urteil vom 24. Juli 1962 kam das Bundesverfassungsgericht jedoch zu dem Ergebnis, dass das Gesetz über das Kreditwesen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Hinsichtlich der Errichtung des Bundesaufsichtsamtes als selbständige Bundesoberbehörde führte das Bundesverfassungsgericht aus, es ergäbe sich aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde, dass diese nur für Aufgaben errichtet werden könne, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden könnten. Das

Gericht stellte dabei fest, dass die Gefahr einer Verdrängung von Verwaltungskompetenzen der Länder hier nicht bestehe, weil die neu errichtete Bundesoberbehörde mit einer bereits bestehenden anderen Einrichtung des Bundes – der Bundesbank – zusammenarbeitet.

In seinem Urteil führte das Bundesverfassungsgericht ferner aus, dass die der Bundesbank nach dem KWG übertragenen Aufgaben in deren Geschäftskreis nach Artikel 88 GG als Währungs- und Notenbank fielen. Zur Begründung verwies das Gericht darauf, dass die Notenbank seit jeher an der Bankenaufsicht beteiligt sei, eine Schlüsselstellung in der deutschen Kreditwirtschaft einnehme und über die erforderliche Fachkompetenz verfüge. Ferner überschneiden sich währungspolitische und bankenaufsichtliche Fragestellungen. Im Ergebnis hat das Gericht die Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die Bundesbank daher für verfassungsgemäß erachtet.

*Bankenaufsicht
im Geschäftsbereich
der Bundesbank mit
Artikel 88 GG
vereinbar*

Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

Das KWG von 1961 übertrug die Aufsicht über die Kreditinstitute und seit Inkrafttreten der Sechsten KWG-Novelle auch die über die Finanzdienstleistungsinstitute dem Bundesaufsichtsamt, das als selbständige Bundesoberbehörde (einstufig) im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wirtschaft (seit Ende 1972 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen) errichtet wurde und am 1. Januar 1962 seine Tätigkeit aufgenommen hatte. Die Aufgaben des Bundesauf-

*Aufgaben
des Bundes-
aufsichtsamtes*

sichtsames sind nicht allein auf die Zulassung, Überwachung und – falls erforderlich – Schließung einzelner Institute beschränkt. Es kann auch durch allgemeine Anordnungen Regeln für die Durchführung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen sowie zur Begrenzung von Risiken festlegen. Hier von macht es durch den Erlass von Grundsätzen und Rechtsverordnungen Gebrauch. Darüber hinaus hat das Bundesaufsichtsamt auch Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können, soweit nicht das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel nach dem Wertpapierhandelsgesetz zuständig ist (§ 6 Absatz 2 KWG). Das Bundesaufsichtsamt übt seine Funktion allein im öffentlichen Interesse aus.

Einbindung der Bundesbank in die Bankenaufsicht

*Überschneidung
geldpolitischer
und bankenaufsichtlicher
Gesichtspunkte*

Die Mitwirkung der Bundesbank an der Bankenaufsicht erklärt sich nicht nur historisch, sondern auch auf Grund ihrer Aufgaben. Die Ziele und Aufgaben der Bundesbank als Währungs- und Notenbank und die der Bankenaufsicht sind zwar nicht identisch; aber auf dem Gebiet des Finanzwesens überschneiden oder ergänzen sich geldpolitische und bankenaufsichtliche Gesichtspunkte häufig. Dies gilt unabhängig davon, dass die geldpolitischen Entscheidungskompetenzen

am 1. Januar 1999 auf das Eurosystem übergegangen sind.

Auf Grund der Geschäftsbeziehungen mit den Kreditinstituten und ihrer Präsenz vor Ort sowie generell ihrer Marktnähe verfügt die Bundesbank über weitreichende Erkenntnisse aus dem Finanzsektor sowie über sachkompetentes Personal für Fragen des Finanzmarkts und dessen Stabilität. Mit gutem Grund hat der Gesetzgeber daher die Bundesbank durch § 7 KWG in die Bankenaufsicht eingebunden und ihr eine Reihe unterstützender Funktionen zugewiesen. Durch diese Beteiligung an der Aufsicht über einzelne Institute (mikroprudentielle Aufsicht) gewinnt sie auch die für die Notenbankfunktionen benötigten Kenntnisse über die Solvenz ihrer eigenen Kreditnehmer, was – auch im Sinne des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) – zur Stabilität des Finanzsystems gemäß Artikel 105 Absatz 5 EG-Vertrag beiträgt (makroprudentielle Aufsicht). In den letzten Jahren, nicht zuletzt auf Grund der Finanzmarktkrisen in Asien und Russland, ist sogar eine ausgeprägte Verschiebung der Schwerpunkte in Richtung der Stärkung der Stabilität des Finanzsystems erkennbar.

*Ortsnähe und
Kompetenz der
Bundesbank*

Die Bundesbank ist an praktisch allen Bereichen der Bankenaufsicht maßgeblich beteiligt. Dies sind

- der Erlass allgemeiner Regeln (z. B. Grundsätze und Verordnungen),
- der Prozess der laufenden Aufsicht; ausgenommen sind (hoheitliche) Einzelmaßnahmen gegenüber Instituten, die dem Bundesaufsichtsamt vorbehalten sind,
- bankenaufsichtliche Prüfungen sowie

*Mitwirkung der
Bundesbank im
Überblick*

- die internationale Kooperation/Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht.

Darüber hinaus spielt sie eine bedeutsame Rolle im Krisenmanagement.

Erlass allgemeiner Regelungen

Von den Kreditrichtsätzen ...

Beim Wiederaufbau des deutschen Bankensystems nach dessen völligem Zusammenbruch im Jahr 1945 expandierten die Geschäfte der Banken mit großer Dynamik. Um die Entwicklung unter Kontrolle zu halten und das Kreditvolumen mit der finanziellen Grundlage der Kreditinstitute in Einklang zu bringen, hatte die Bank deutscher Länder 1951 Normen (Kreditrichtsätze) für das Verhältnis des haftenden Eigenkapitals zum Kreditgeschäft sowie für die Liquiditätsausstattung der Kreditinstitute aufgestellt. Diese Kreditrichtsätze, die bis 1954 mehrmals ergänzt und in ihren Normwerten revidiert worden sind, knüpften an grundlegende Auffassungen über eine gesunde Bilanzstruktur und ein solides Geschäftsgebaren der Kreditinstitute an.

... zu den Grundsätzen

Sie wurden 1962 in abgeänderter Form als Grundsätze im Sinne der §§ 10 und 11 KWG übernommen. Um weiterhin geldpolitischen Gesichtspunkten Rechnung tragen zu können, wurde in den KWG-Regelungen festgeschrieben, dass die Grundsätze im Einvernehmen mit der Bundesbank aufzustellen sind. Neben der Mitwirkung an der Aufstellung der Grundsätze sieht das KWG abgestufte Mitwirkungsrechte der Bundesbank für den Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Bankenaufsicht vor. Der Grad der Mitwir-

kung der Bundesbank (Anhörung, Benehmen, Einvernehmen) richtet sich danach, in welchem Umfang geld- und währungspolitische Interessen durch die vorgesehene Regelung tangiert sind (Einzelheiten ergeben sich aus den Erläuterungen auf S. 38).

Laufende Aufsicht und Prüfungen

Im Prozess der laufenden Bankenaufsicht wird im KWG ebenfalls die Bedeutung der Bundesbank durch Mitwirkungsregelungen unterstrichen. Für das gesamte bankenaufsichtliche Berichtswesen (Anzeigen und Meldungen nach dem KWG) und dessen Auswertung kommt der Bundesbank mit der Dienststelle des Direktoriums, den Hauptverwaltungen und Zweiganstalten vor Ort eine wichtige Rolle zu (siehe hierzu die Tabelle auf S. 39).

Im Bereich der materiellen Bankenaufsicht wird das Bundesaufsichtsamt durch die Filterfunktion der Bundesbank entlastet, da diese die große Zahl an Meldungen prüft und auswertet sowie das Bundesaufsichtsamt auf bankenaufsichtlich bedeutsame Fälle durch Stellungnahmen hinweist und Lösungsvorschläge unterbreitet. In gleicher Weise gilt dies für die Auswertung von Jahresabschlussunterlagen der Institute und Prüfungsberichten der Wirtschaftsprüfer. Diese Berichte sind im gegenwärtigen Aufsichtsansatz eine wichtige zusätzliche Erkenntnisquelle für das Bundesaufsichtsamt und die Bundesbank über die Solvenz und Risikolage, die Ertragslage, die Liquidität und die Vermögenslage eines Instituts. Die gewonnenen Informationen über die Bonität der Kreditinstitute kann die Bundesbank auch für ihr Kreditgeschäft mit

*Operative
Umsetzung der
Bankenaufsicht*

*Auswertung
von Meldungen,
Jahresabschlüssen
und Prüfungsberichten*

Mitwirkung der Bundesbank beim Erlass allgemeiner Regelungen

Das KWG unterscheidet in diesem Bereich drei Formen der Beteiligung der Bundesbank: die Anhörung, das Benehmen und das Einvernehmen. Soweit das Gesetz die Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen von dem Bundesministerium der Finanzen auf das Bundesaufsichtsamt erlaubt, ist das jeweils stärkere Mitwirkungsrecht gegeben.

Anhörung

Die schwächste Form der Mitwirkung ist die Anhörung der Bundesbank; dadurch wird ihr per Gesetz die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

Beispiele:

Anhörung der Bundesbank durch das Bundesministerium der Finanzen vor dem Erlass von Rechtsverordnungen, die

- über den § 1 Absatz 3 Satz 1 KWG hinaus weitere Unternehmen als Finanzunternehmen bezeichnen (§ 1 Absatz 3 Satz 2 KWG),
- unter anderem nähere Bestimmungen über den Gegenstand einer Prüfung von Jahresabschlüssen und deren Prüfungsberichte regeln (§ 29 Absatz 4 Satz 1 KWG) und
- Institute von Anzeigepflichten freistellen (§ 31 Absatz 1 Satz 1 KWG).

Anhörung der Bundesbank durch die Bundesregierung vor dem Erlass von Rechtsverordnungen, die

- ein Moratorium beziehungsweise die Einstellung des Bank- und Börsenverkehrs anordnen (§ 47 Absatz 2 KWG) oder
- deren Wiederaufnahme zulassen (§ 48 Absatz 1 Satz 1 KWG).

Anhörung der Bundesbank beim Vorschlag des Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes durch die Bundesregierung (§ 5 Absatz 2 KWG).

Benehmen

Zur Herstellung des Benehmens mit der Bundesbank ist eine umfassendere Erörterung und Auseinandersetzung mit deren Auffassung mit dem Ziel der Verständigung erforderlich, ohne dass bei divergierenden Meinungen am Ende eine Bindung an die Auffassung der Bundesbank besteht.

Beispiele:

Das Bundesministerium der Finanzen hat das Benehmen mit der Bundesbank vor dem Erlass von Rechtsverordnungen herzustellen, die

- für Unternehmen, die nur das Geldkartengeschäft betreiben, Einzelheiten zu Erleichterungen bestimmen (§ 2 Absatz 5 Satz 3 KWG),
- die Eigenmittelausstattung von Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen näher regeln (§ 10a Absatz 6 Satz 10 KWG) und
- Art, Umfang und Zeitpunkt der bankenaufsichtlichen Anzeigepflichten näher bestimmen (§ 24 Absatz 4 Satz 1 KWG).

Das Bundesaufsichtsamt hat das Benehmen mit der Bundesbank vor dem Erlass von Rechtsverordnungen herzustellen, die

- Institute von Anzeigepflichten freistellen (§ 31 Absatz 1 Satz 2 KWG) beziehungsweise
- Unternehmen, die nur das Geldkartengeschäft betreiben, von bestimmten Vorschriften des KWG ausnehmen (§ 2 Absatz 5 Satz 1 KWG).

Einvernehmen

Das Einvernehmen ist das stärkste Mitwirkungsrecht der Bundesbank und setzt voraus, dass das Bundesaufsichtsamt beim Erlass von Aufsichtsnormen das Einverständnis der Bundesbank einzuholen hat.

Beispiele:

Das Bundesaufsichtsamt erlässt im Einvernehmen mit der Bundesbank Rechtsverordnungen für

- Groß- und Millionenkredite (§ 22 Satz 3 KWG) und
- nähere Bestimmungen über Art und Umfang der Monatsausweise (§ 25 KWG), soweit monatliche Bilanzstatistiken nach § 18 Bundesbankgesetz nicht durchgeführt werden (§ 25 Absatz 3 Satz 3 KWG).

Das Bundesaufsichtsamt stellt im Einvernehmen mit der Bundesbank Grundsätze über

- die angemessene Eigenmittelausstattung (§ 10 Absatz 1 Satz 2 KWG) und
- die ausreichende Liquiditätsausstattung der Institute (§ 11 Satz 2 KWG) auf.

Banken verwenden, das heißt, eine separate Bonitätsanalyse für das Notenbankgeschäft entfällt. Die Bundesbank ist auch Ansprechpartner der Institute hinsichtlich der materiellen Meldeinhalte, der Konzeption des Meldewesens sowie für unmittelbar zu klärende Einzelfragen. Bedeutende Teilaspekte der Mitwirkung der Bundesbank an der laufenden Aufsicht ergeben sich aus den Erläuterungen auf Seite 40.

Kontakte mit den Instituten

Darüber hinaus fließen auch andere wichtige Erkenntnisse der Bundesbank in den Aufsichtsprozess ein. Diese resultieren zum Beispiel aus Kontakten mit Geschäftsleitern und Mitarbeitern der Institute, aus der Geschäftsbeziehung mit Banken und aus anderen Quellen.

Prüfungen

Die Bankenaufsicht in Deutschland stützt sich bisher zum großen Teil auf die Auswertung der oben erwähnten Unterlagen der Institute sowie auf regelmäßige Gespräche mit deren Vertretern. Die neue Baseler Eigenmittelempfehlung wird hier zu einem Paradigmawechsel insofern führen, als Vor-Ort-Prüfungen der Aufsicht im Rahmen des „Supervisory Review Process“ eine größere Bedeutung erlangen und die Analyse von Berichten und Meldungen der Institute ergänzen werden. Die Bundesbank verfügt über eigene Bankenaufsichtsprüfer (derzeit etwa 70), die so genannte Handelsgeschäftsprüfungen (im Auftrag des Bundesaufsichtsamtes) und Prüfungen zur Feststellung der Eignung von Marktrisikomodellen der Institute (unter Leitung des Bundesaufsichtsamtes) durchführen (Einzelheiten ergeben sich aus den Erläuterungen auf S. 41).

Anzahl der im Jahr 1999 von der Bundesbank bearbeiteten bankenaufsichtlichen Vorgänge

| Position | Stück |
|--|-----------|
| Einzureichende Meldungen auf Grund der Erfordernisse der §§ 10 und 11 KWG | |
| Grundsatz I | 127 576 |
| Grundsatz II | 85 596 |
| Einzelanzeigen nach § 13 KWG | 59 517 |
| In Sammelanzeigen nach § 13 KWG aufgeführte einzelne Kreditnehmer | 332 486 |
| Millionenkreditanzeigen nach § 14 KWG | 1 862 191 |
| Anzeigen nach §§ 24 und 24a KWG | 43 091 |
| Monatsausweise nach § 25 KWG | 46 301 |
| Meldungen zum Auslandskreditvolumen | 271 |
| Festgestellte Jahresabschlüsse der Kreditinstitute | 3 401 |
| Prüfungsberichte zu Jahresabschlüssen | 2 690 |
| Depotprüfungsberichte | 511 |
| Routine-, Sonder- und Einlagen-Sicherungsprüfungsberichte | 1 510 |
| Prüfungen nach § 44 Absatz 1 KWG | 57 |
| § 44 Absatz 2 KWG | 35 |
| Meldungen zur Eigenmittelempfehlung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht | 92 |
| Deutsche Bundesbank | |

Bilaterale und multilaterale Kooperation der Bankenaufseher

Eine effiziente Bankenaufsicht erfordert ein Zusammenwirken der an der Stabilität des internationalen Finanzsystems mitwirkenden Aufsichtsstellen. Die Beteiligten müssen ihr Handeln in vielerlei Hinsicht aufeinander abstimmen und laufend relevante Informationen austauschen. Heute bestimmen weitgehend internationale Standards (vor allem die Baseler Eigenmittelempfehlung und die EG-Richtlinien) die nationalen Aufsichtsregelungen. Angesichts der Globalisierung, die im Finanzsektor besonders weit fortgeschritten ist, bedarf es möglichst weltweit harmonisierter Regulierungen, darüber hinaus auch miteinander kompatibler Aufsichtspraktiken sowie der Gesamtbetrachtung von Risiken bei

Internationale Ebene

Mitwirkung der Bundesbank bei der laufenden Aufsicht

Die bankenaufsichtlichen Anzeigen und Meldungen werden von der Bundesbank kontrolliert, in Datenbanken erfasst und falls erforderlich mit Vorschlägen für bankenaufsichtliche Maßnahmen an das Bundesaufsichtsamt weitergeleitet.

Grundsätze I und II

Die monatlichen Meldungen zur Überprüfung der angemessenen Eigenmittelausstattung auf Instituts- und konsolidierter Ebene (Grundsatz I) werden für die Beurteilung der Solvenz der Institute herangezogen sowie für weiter gehende Auswertungen und Szenarioanalysen im gesamten Bankensektor oder einzelnen Bankengruppen verwendet (§§ 10, 10a KWG). Ähnlich wird mit den Grundsatz-II-Meldungen (ausreichende Liquiditätsausstattung) verfahren (§ 11 KWG).

Anzeigen über Großkredite

Die Anzeigen über Großkredite (§§ 13 ff. KWG) sind quartalsmäßig der Bundesbank einzureichen. Sie geben der Bankenaufsicht wertvolle Hinweise über die betrags- und branchenmäßige Risikokonzentration im Kreditgeschäft der Institute. Mit dem Ziel einer stärker qualitativen, risikoorientierten Aufsicht wurde von der Bundesbank eine besondere Auswertung entwickelt, die DV-gestützt eine systematische Analyse aller Großkredite einzelner Kreditgeber ermöglicht. Zur Vereinfachung sind seit der Sechsten KWG-Novelle die Anzeigen zu den Groß- und Millionenkrediten (§§ 13 bis 14 KWG) auf Anregung der Bundesbank zusammengefasst.

Evidenzzentrale für Millionenkredite

Die Evidenzzentrale für Millionenkredite nach § 14 KWG ist – wie in sechs weiteren EU-Mitgliedstaaten, die eine vergleichbare Einrichtung haben (Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal und Spanien) – bei der Zentralbank angesiedelt. Die Bundesbank ermittelt die Gesamtverschuldung je Kreditnehmer und Kreditnehmereinheit und erstellt quartalsweise die Rückmeldungen an die Kreditgeber. Der Datenbestand wird auch für eigene Analysen (z. B. bei drohenden Insolvenzen von Unternehmen) bis hin zu Globalauswertungen zur Erkennung möglicher Risiken für die Stabilität des Finanzsystems genutzt. Ferner tauscht die Bundesbank Informationen mit den sechs erwähnten EU-Zentralbanken aus und vertritt Deutschland in der Working Group on Credit Registers des Banking Supervision Committee des ESZB, deren Vorsitz sie stellt.

Kreditnehmereinheit

Die angezeigten Daten zu Kreditnehmern werden von der Bundesbank daraufhin geprüft, ob mehrere einzeln gemeldete Kreditnehmer gegebenenfalls zu einer Kreditnehmereinheit gemäß § 19 Absatz 2 KWG zusammenzufassen sind und die Kreditinstitute dies bei der Berechnung ihrer Groß- und Millionenkredite berücksichtigt haben.

Monatsausweise

Auf Grund von § 18 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank ist diese ermächtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben monatliche Bilanzstatistiken bei allen Kreditinstituten durchzuführen. Hierzu einzureichende Meldungen gelten auch als bankenaufsichtliche Monatsausweise (§ 25 KWG). Separate bankenaufsichtliche Monatsausweise werden damit vermieden. Aus den Daten der erfassten Monatsausweise werden spezielle Kennziffern und Relationen gebildet, die Auffälligkeiten in der Geschäftsentwicklung signalisieren. Darüber hinaus werden die Daten auch zur Analyse von Entwicklungen im gesamten Bankensektor herangezogen.

Auswertung von Jahresabschlussunterlagen und Prüfungsberichten

Die Bundesbank wertet auch die nach § 26 KWG einzureichenden Rechnungslegungsunterlagen (Jahresabschluss und Lagebericht) und die Prüfungsberichte für die einzelnen Institute und – soweit vorhanden – auch für die Konzerne aus. Dabei kommt der Gewinnung von Informationen aus der Analyse von Prüfungsberichten der Jahresabschlussprüfer besondere bankenaufsichtliche Bedeutung zu. Umfang und Schwerpunkte der Prüfungen ergeben sich aus § 29 KWG sowie detailliert aus der vom Bundesaufsichtsamt nach § 29 Absatz 4 KWG erlassenen Prüfungsberichtsverordnung. Demnach hat der Prüfungsbericht so übersichtlich und vollständig zu sein, dass aus ihm die wirtschaftliche Lage des Instituts klar ersichtlich ist. Zudem haben die Abschlussprüfer die Einhaltung bankenaufsichtlicher Vorschriften sowie der Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz zu prüfen. Bundesbank und Bundesaufsichtsamt erhalten so ein Gesamtbild des Instituts, insbesondere über dessen Vermögenslage, Rentabilität, Liquidität, die eingegangenen Risiken, die getroffene Risikovorsorge sowie die Einhaltung der Bestimmungen der Bankenaufsicht und Geldwäsche.

Deutsche Bundesbank

grenzüberschreitend tätigen beziehungsweise in anderen Ländern vertretenen Instituten. Der Druck zur internationalen Kooperation wird noch akzentuiert durch technologische Entwicklungen wie zum Beispiel das Electronic-Banking.

Aufsichtsgremien

Die Bundesbank wirkt seit jeher aktiv an der Harmonisierung von Aufsichtsstandards auf internationaler Ebene durch ihre Beteiligung an Ausschüssen und Arbeitsgruppen mit. Sie bringt dabei ihr Fachwissen und die Sichtweise der Zentralbank ein, insbesondere mit Blick auf Fragen der Systemstabilität. Die Bundesbank ist im Baseler Ausschuss, den Gremien der EU-Kommission und allen wichtigen anderen Koordinationsgruppen der Bankenaufsicht (in der Regel zusammen mit dem Bundesaufsichtsamt) vertreten (Einzelheiten ergeben sich aus den Erläuterungen auf S. 42).

Bilaterale Vereinbarungen (Memoranda of Understanding)

Daneben erfordern grenzüberschreitende Tätigkeiten deutscher Institute beziehungsweise ausländischer Institute in Deutschland eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit den jeweiligen ausländischen Aufsichtsbehörden, um eine wirksame Aufsicht zu ermöglichen. Gemäß der Zweiten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie können im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zugelassene Banken Niederlassungen in jedem anderen EWR-Staat ohne erneute Zulassung durch die Gastlandbehörde eröffnen; für die Bankenaufsicht ist weitgehend die Heimatlandbehörde zuständig. Das Bundesaufsichtsamt hat unter Mitwirkung der Bundesbank zur praktischen Ausfüllung dieser Regelung inzwischen mit fast allen EU-Staaten und dem EWR-Land

Bankenaufsichtliche Prüfungen

Handelsgeschäftsprüfungen

Die Prüfung der Einhaltung der Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften (kurz: MaH-Prüfungen) im Auftrag des Bundesaufsichtsamtes bildet einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit der Bundesbank. Die MaH-Prüfungen dienen der Überprüfung der organisatorischen Rahmenbedingungen für die Durchführung von Handelsgeschäften, die institutsintern von der Geschäftsleitung vorgegeben werden, des Risikocontrollings und -managements sowie der Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Handelstätigkeit. Die Prüfungen werden im Wechsel mit Wirtschaftsprüfern beziehungsweise Verbandsprüfern des Sparkassen- und Genossenschaftssektors durchgeführt.

Prüfung von Marktrisikomodellen

Einen zweiten Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit der Bundesbank stellt die Prüfung zur Anerkennung institutseigener Risikomess- und Steuerungsmodelle für die Ermittlung der Eigenmittelunterlegung der Marktpreisrisiken gemäß Grundsatz I Abschnitt 7 dar. Die Prüfungen beziehen sich auf die quantitativen und qualitativen Zulassungskriterien. Bei den quantitativen Kriterien geht es insbesondere um das mathematisch-statistische Value-at-Risk-Modell und seine Validierung (Back Testing). Wesentlicher Teil der qualitativen Kriterien ist die Einbettung des Risikomodells in die tägliche Banksteuerung. Die Prüfungen werden vom Bundesaufsichtsamt (Prüfungsleitung) und der Bundesbank durchgeführt, die den weit überwiegenden Teil der Prüfer stellt.

Deutsche Bundesbank

Mitwirkung der Bundesbank an internationalen Bankenaufsichtsgremien

Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

Die Bundesbank ist seit jeher Mitglied im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basle Committee on Banking Supervision – BCBS), der Ende 1974 vor dem Hintergrund internationaler Bankenprobleme von den G10-Zentralbankpräsidenten ins Leben gerufen wurde. Er setzt sich aus Vertretern der Notenbanken und Aufsichtsbehörden der G10-Länder sowie Luxemburg und der Schweiz zusammen. Gegenstand der Tätigkeit dieses Ausschusses ist die Erarbeitung einheitlicher Aufsichtsstandards für international tätige Banken. Mit dem Ziel einer im weltweiten Maßstab verbesserten und stärker harmonisierten Bankenaufsicht unterhält der Ausschuss auch Beziehungen zu regionalen Aufsichtsgremien in Drittländern.

Ausschuss für Bankenaufsicht des ESZB

Der Ausschuss für Bankenaufsicht (Banking Supervision Committee – BSC) des Europäischen Systems der Zentralbanken ist ein Gremium, das aus Vertretern der Zentralbanken und Bankenaufsichtsbehörden aller 15 EU-Staaten besteht. Die Bundesbank als Mitglied im ESZB ist im BSC vertreten. Vorsitzender des BSC ist gegenwärtig das für Bankenaufsichtsfragen zuständige Mitglied des Direktoriums der Bundesbank. Das BSC unterstützt das Europäische System der Zentralbanken bei der Erfüllung seiner im EG-Vertrag zugewiesenen Aufgabe, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen. Darüber hinaus dient das BSC als Forum für den Meinungsaustausch unter EU-Bankenaufsehern im Hinblick auf Fragen, die außerhalb der Zuständigkeit des Eurosystems liegen. Das BSC befasst sich insbesondere mit makroprudentiellen Aspekten im Hinblick auf strukturelle Entwicklungen in den europäischen Bankensystemen und die Stabilität der Finanzmärkte in der EU. Im Rahmen der dezentral organisierten Bankenaufsicht in Europa stellt das BSC ein wichtiges Gremium für eine multilaterale Kooperation aller mit der Bankenaufsicht befassten Instanzen in der EU dar und fördert hierdurch die Zusammenarbeit hinsichtlich der Aufsichtsinstrumente und Aufsichtspraktiken.

Beratender Bankenausschuss, EU-Kontaktgruppe

Der Beratende Bankenausschuss (Banking Advisory Committee – BAC) setzt sich aus Vertretern der Finanzministerien, der Bankenaufsichtsbehörden und der Zentralbanken zusammen. Er hat den Auftrag, die Europäische Kommission bei der Erarbeitung von Richtlinien auf dem Gebiet europäischer Bankrechtsregelungen zu beraten und die Umsetzung und Anwendung bereits verabschiedeter Richtlinien in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Ausschuss wird unterstützt von der EU-Kontaktgruppe, in der die Bundesbank ebenfalls mitwirkt.

IOSCO

Die internationale Zusammenarbeit der Banken- und Wertpapieraufseher findet ihre praktische Ausprägung in einer Arbeitsgruppe der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), der so genannten Working Party Number 3. Ein wichtiges Ergebnis der Zusammenarbeit mit dem Baseler Ausschuss ist ein gemeinsames Papier „Framework for Supervisory Information about Derivatives and Trading Activities“. Darüber hinaus hat die Gruppe eine Reihe von „best-practise“-Standards für das Wertpapiergeschäft herausgegeben. Längerfristiges Ziel ist die gemeinsame Entwicklung von weltweit geltenden Kapitalanforderungen für Banken und Wertpapierfirmen. Neben dem Bundesministerium der Finanzen und den Bundesaufsichtsamtern für das Kreditwesen und den Wertpapierhandel ist auch die Bundesbank in diesem Gremium vertreten.

Forum für Finanzmarktstabilität

Das im April 1999 auf Vorschlag von Bundesbankpräsident a. D. Prof. Dr. Tietmeyer von den G7-Ländern geschaffene Forum für Finanzmarktstabilität wirkt durch verbesserte Kooperation aller maßgeblichen Stellen darauf hin, dass anerkannte Regeln für ein befriedigendes Funktionieren der Finanzmärkte (vor allem bankenaufsichtliche Standards) weltweit durchgesetzt werden. Zugleich soll es Schwachstellen in der Struktur der Finanzmärkte identifizieren, entsprechende Verbesserungsvorschläge entwickeln und deren Realisierung überwachen. Zu diesem Zweck beobachtet das Forum fortlaufend die Entwicklung an den Finanzmärkten mit Blick auf mögliche Verwundbarkeiten von internationaler Bedeutung. Das Forum setzt sich zusammen aus Vertretern der mit Finanzmarktfragen befassten internationalen Organisationen und Gremien sowie der Regierungen und Zentralbanken der G7-Länder und auch sonstiger Länder oder Territorien mit bedeutenden internationalen Finanzplätzen. Die Bundesbank nimmt an den Beratungen durch ihren Vizepräsidenten teil.

Ausschuss für das weltweite Finanzsystem

Der Ausschuss für das weltweite Finanzsystem (Committee on the Global Financial System – CGFS) ist ein Forum der G10-Zentralbanken zur Beobachtung der internationalen Finanzmärkte. Er untersucht auch spezielle Fragen im Zusammenhang mit der Funktionsweise des weltweiten Finanzsystems. Besondere Aufmerksamkeit widmet der Ausschuss den Schwachstellen der globalen Finanzmärkte sowie der für das Finanzsystem wichtigsten Industrieländer und aufstrebenden Volkswirtschaften. Zu den besonderen Themen des CGFS gehören die Gestaltung liquider Märkte für Schuldtitel, die Marktdynamik in Krisensituationen, die Transparenz der Informationen für Marktteilnehmer und Verbesserungen der Statistik der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zum internationalen Bankgeschäft.

Deutsche Bundesbank

Norwegen Vereinbarungen (Memoranda of Understanding) getroffen. Weitere Memoranda mit einigen Drittländern stehen vor dem Abschluss, zum Beispiel mit den USA.

In diesen bilateralen Abkommen werden die Grundsätze und Verfahrensweisen sowie die Form der Zusammenarbeit bankenaufsichtlicher Stellen im Detail geregelt, insbesondere hinsichtlich der gegenseitigen Informations- und Konsultationspflichten. Die Bundesbank ist zwar nicht Unterzeichner der Abkommen, sie nimmt aber an den laufenden Konsultationen, am Informationsaustausch zwischen den Aufsehern und an Aufsichtsbesuchen bei deutschen Zweigniederlassungen im Ausland teil.

Reform der Aufsichtsstruktur

*Stabiler
Bankensektor*

Das vorgeschriebene Aufsichtssystem hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, krisenhafte Entwicklungen im Kreditgewerbe, die in anderen Ländern Anstoß zu einer Neuorganisation der Aufsichtsstrukturen gegeben haben, in Deutschland nicht entstehen zu lassen.

*Sicherung der
Effizienz des
Aufsichts-
systems*

Gleichwohl machen es die dynamischen Entwicklungen an den Finanzmärkten, vor allem die Zunahme der Komplexität der Geschäfte, die Bildung von Mega-Banken sowie der technologische Fortschritt im Finanzsektor erforderlich, die Aufsichtsorganisation effizienter zu gestalten. Insbesondere geht es auch darum, Doppelarbeiten zu vermeiden und die verfügbaren Ressourcen zu bündeln, die in der immer stärker qualitativ ausgerichteten Aufsicht benötigt werden. Die Effizienz eines

Aufsichtssystems hängt eben nicht nur von angemessenen Regelungen, marktnahen Aufsichtsmethoden und gut ausgebildetem und motiviertem Personal ab, sondern auch von dessen Organisation. Es ist unstrittig, dass die Ressourcen des Bundesaufsehersamtes und der Bundesbank zusammengeführt werden sollten, um auch organisatorisch die Effizienz der deutschen Aufsicht für die Zukunft zu sichern.

Um zu optimalen Lösungen im Bereich der deutschen Aufsichtsstruktur zu kommen, gilt es, die Entwicklungen an den Märkten und die Struktur des deutschen Finanzsektors zu berücksichtigen. Durch den Konzentrationsprozess in der Kreditwirtschaft gewinnt einerseits die Fokussierung der Aufsicht auf systemische Risiken an Bedeutung. Andererseits wird insbesondere im Sparkassen- und im Genossenschaftssektor die regionale Untergliederung der Institute bestehen bleiben.

Vor diesem Hintergrund würde eine vollständige Integration der Bankenaufsicht in die Bundesbank die Finanzmarktaufsicht in Deutschland insgesamt sichtbar stärken und die größten Effizienzgewinne mit sich bringen. Die Bundesbank könnte durch die Verbindung komplementärer Elemente wie der Verantwortung für Systemstabilität, der Aufsicht über den Zahlungsverkehr, den eigenen Refinanzierungsgeschäften, ihren Aktivitäten an den Finanzmärkten und der Präsenz des Präsidenten in internationalen Gremien (insbesondere G10-Gouverneure und EZB-Rat) in einem Maße komparative Informationsvorteile im Aufsichtsprozess nutzen, wie dies in

Berücksichtigung gestiegener Systemrisiken und Dezentralität des Bankensektors

Komparative Vorteile der Bundesbank in der Aufsichtstätigkeit

keiner anderen diskutierten Lösung für die Neuorganisation der Aufsicht der Fall wäre. Darüber hinaus ist die ausgeprägte Markt-
nähe der Bundesbank im Regulierungs- und Aufsichtsprozess ein gewichtiger Vorteil. Eine effektive Wahrnehmung dieser Aufgaben spricht dafür, die systemrelevanten Kreditinstitute von der zentralen Dienststelle der Bundesbank in Frankfurt zu beaufsichtigen, während die Beteiligung der Landeszentralbanken an der Bankenaufsicht im Hinblick auf die auch regional geprägte Struktur des Finanzsektors von Vorteil ist. Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung bei zum Teil dezentraler Aufsichtstätigkeit würde durch Entscheidungen der zentralen Stelle in allen wesentlichen Fragen sichergestellt. Das Berlin/Bonn-Gesetz vom 26. April 1994, das den Umzug des Bundesaufsichtsamtes von Berlin nach Bonn vorsieht, würde hiervon nicht tangiert.

Bankenaufsicht mit der geldpolitischen Unabhängigkeit der Bundesbank kompatibel

Das vorgetragene Argument, die Unabhängigkeit der Bundesbank spräche gegen eine gleichzeitige Zuständigkeit in der Bankenaufsicht, ist nicht zutreffend; die Übertragung der Bankenaufsicht auf die Bundesbank wäre durchaus mit Artikel 88 GG vereinbar. Die parlamentarische und damit politische Verantwortung auf diesem Gebiet wäre durch ein Weisungsrecht des Bundesministeriums der Finanzen gegenüber der Bundesbank in Fragen der Bankenaufsicht gewährleistet. Diese Weisungen des Bundesfinanzministeriums in Bezug auf die Bankenaufsicht würden direkt an das zentrale Leitungsorgan der Bundesbank gerichtet und wirkten von dort in die Hauptabteilungen und Hauptverwaltungen.

Auch die Mitwirkung des Präsidenten der Bundesbank an der europäischen Geld- und Währungspolitik stünde nicht im Konflikt mit der Übertragung der Bankenaufsicht auf die Bundesbank, da die geldpolitischen Entscheidungen im Eurosystem in gemeinschaftlicher Verantwortung getroffen werden. Insofern können nationale Interessen und Entscheidungen auf dem Gebiet der Bankenaufsicht die Währungspolitik des Eurosystems nicht beeinflussen. Im Übrigen ist die Mehrzahl der Notenbanken der Euro-Zone hauptverantwortlich auch auf dem Gebiet der Bankenaufsicht tätig beziehungsweise wirkt maßgeblich an ihr mit.¹⁾ Es wurde im Rahmen der rechtlichen Konvergenzprüfungen festgestellt, dass diese Funktion mit der vom Maastricht-Vertrag geforderten Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken im ESZB vereinbar ist.

Gemeinschaftsrecht steht einer Übertragung der Bankenaufsicht auf nationale Notenbanken nicht entgegen

Das Gemeinschaftsrecht gewährt ebenfalls keine Unabhängigkeit für die Wahrnehmung bankenaufsichtlicher Befugnisse. Nach Artikel 108 EG-Vertrag beschränkt sich die Unabhängigkeit der Zentralbanken auf die Wahrnehmung der ihnen nach dem EG-Vertrag und dem ESZB-Statut übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten. Maßgeblich für die Bestimmung der Aufgaben des ESZB ist insbesondere der Katalog des Artikel 105 Absatz 2 EG-Vertrag, in dem die Bankenaufsicht nicht enthalten ist. Wie andere Notenbanken des Eurosystems würde die Bundesbank die Bankenaufsicht als natio-

¹ Maßgeblich an der Bankenaufsicht in der Euro-Zone beteiligt oder hauptverantwortlich für diese Aufgabe sind neben der Bundesbank die Zentralbanken in den Ländern Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

nale Aufgabe nach Artikel 14.4 ESZB-Statut wahrnehmen. Da die den Zentralbanken des ESZB zusätzlich übertragenen nationalen Aufgaben nach Artikel 14.4 ESZB-Statut ausdrücklich keine Aufgaben des ESZB sind, kann die Bundesbank insoweit einer Weisungsabhängigkeit unterworfen werden.

*Expertenkommission zur
Strukturreform
der
Bundesbank*

Die oben dargestellten Überlegungen zur Reform der Aufsichtsstruktur werden unter anderem durch die Aussagen der Expertenkommission zur Strukturreform der Bundesbank gestützt, die in ihrem Bericht vom 4. Juli 2000 auch auf die Struktur der Bankenaufsicht in Deutschland eingeht. Sie begründet

ihren Vorschlag, die Bankenaufsicht in die Bundesbank voll zu integrieren, insbesondere damit, dass

- sich „Frühwarnhinweise“ für bankenaufsichtlich bedeutsame Probleme aus dem Zahlungsverkehr ergeben können, den die Bundesbank betreut,
- die Notenbank mit Blick auf Systemrisiken in das bankenaufsichtliche Tagesgeschäft einbezogen sein muss und
- die Kreditinstitute im Refinanzierungsgeschäft mit der Notenbank Kreditnehmer sind, zu deren Bonitätsbeurteilung die Notenbank auf Daten der Bilanzstatistik zurückgreift.