

Alvarez-Plata, Patricia et al.

Research Report

Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts (Erfahrungsbericht Bankenaufsicht): Endbericht. 2. Auflage

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 24

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Alvarez-Plata, Patricia et al. (2006) : Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts (Erfahrungsbericht Bankenaufsicht): Endbericht. 2. Auflage, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 24, ISBN 978-3-938762-16-5, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2011011783>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129154>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

24

Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts (Erfahrungsbericht Bankenaufsicht)

Patricia Alvarez-Plata
Hella Engerer
Ingo Pfeiffer
Mechthild Schrooten

Unterauftragnehmer:
Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft, Ruhr-Universität Bochum
Stephan Paul
Stefan Stein

dimap

Forschungsprojekt im Auftrag
des Bundesministeriums der Finanzen

Berlin, 2006



DIW Berlin: Politikberatung kompakt 24

DIW Berlin:

Patricia Alvarez-Plata

Dr. Hella Engerer

Ingo Pfeiffer

Dr. Mechthild Schrooten* (Projektkoordination)

Unterauftragnehmer:

Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft, Ruhr-Universität Bochum,

Prof. Dr. Stephan Paul

Prof. Dr. Stefan Stein

dimap

Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts (Erfahrungsbericht Bankenaufsicht)

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

2. Auflage

Berlin 2006

* Ansprechpartnerin: mschrooten@diw.de

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2006

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN-10 3-938762-16-0
ISBN-13 978-3-938762-16-5
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Inhaltsverzeichnis

1 Projektauftrag, Ziel, Aufbau der Untersuchung und zentrale Ergebnisse.....	1
2 Institutioneller Rahmen der Finanzaufsicht.....	5
2.1 Theoretische und empirische Grundlagen: Begründung, Aufgaben und Struktur der Finanzaufsicht.....	5
2.2 Internationale Aspekte der Bankenaufsicht: Zwischen Vielfalt der Finanzsysteme und Konvergenz der Regulierung.....	10
2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen der Bankenaufsicht.....	14
2.3.1 Die drei Säulen von Basel II.....	15
2.3.2 MaRisk als Rahmen der qualitativen Aufsicht.....	17
2.3.3 Organisation.....	23
2.3.4 Instrumente.....	26
2.3.4.1 Anzeige- und Meldepflichten der Kreditinstitute gegenüber BaFin und der Deutschen Bundesbank.....	27
2.3.4.2 Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses der Wirtschaftsprüfer.....	28
2.3.4.3 Auskunftsrecht der BaFin und der Deutschen Bundesbank gegenüber den Kreditinstituten.....	30
2.3.4.4 Aufsichtsgespräche mit der Leitungsebene der Kreditinstitute.....	31
2.3.4.5 Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG (“Sonderprüfungen”).....	31
3 Identifikation von Problembereichen der deutschen Aufsichtspraxis.....	35
3.1 Problembereich: Aufsichtsinstrumente.....	36
3.2 Problembereich: Kommunikation zwischen Aufsicht und Banken.....	38
3.3 Problembereich: Arbeitsweise, Struktur und Finanzierung der Aufsicht.....	38
3.4 Problembereich: Qualitative Aufsicht.....	40
3.5 Von den Vorabgesprächen zum Fragebogen.....	41
4 Bewertung der Finanzaufsicht durch die Kreditinstitute.....	43
4.1 Konzeptionelle und methodische Grundlagen.....	43
4.1.1 Befragungskonzept und Befragungstechnik.....	43
4.1.2 Umfang und Auswahl der Stichprobe.....	44
4.1.3 Versand, Rücklauf und Bearbeitung der Fragebogen.....	46
4.1.4 Konzeption und Fragestellungen der Auswertung.....	47
4.2 Ergebnisse.....	49
4.2.1 Wahrnehmung der Aufsichtsstrategie.....	49

4.2.2	Wahrnehmung der Qualität der Aufsichtsinstrumente	57
4.2.2.1	Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen	57
4.2.2.2	Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG	66
4.2.3	Kommunikation mit der Aufsicht	77
4.2.4	Organisation und Arbeitsweise der Bankenaufsicht.....	85
4.2.5	Finanzierung der BaFin	86
4.2.6	Folgen des Aufsichtshandelns für die Institute.....	89
4.2.7	Gesamtzufriedenheit mit der Aufsicht.....	93
4.2.8	Veränderungsbedarf.....	98
5	Zusammenfassung	100
	Literatur.....	106
	Executive summary	111
	Appendix I: Internationaler Vergleich der Bankenaufsicht in ausgewählten Punkten und Ländern	113
	Appendix II: Zusammenfassung der CEBS-Richtlinien zum bankaufsichtlichen Prüfungsverfahren (SRP)	117
	Appendix III: Fragebogen	122

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2-1	Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG	32
Tab. 2-2	Prüfungsgegenstand	33
Tab. 2-3	Aufsichtsrechtliche Beanstandungen und Maßnahmen im Jahr 2005	34
Tab. 4-1	Rahmendaten der Stichprobenauswahl für die Befragung der Kreditinstitute 2006.....	46
Tab. 4-2	Auswahl und Beteiligung nach Bankengruppen.....	47
Tab. 4-3	Einschätzung der Strategie der Bankenaufsicht.....	52
Tab. 4-4	Bewertung der Verordnungen und Rundschreiben.....	53
Tab. 4-5	Klarheit der qualitativen Anforderungen der Aufsicht.....	54
Tab. 4-6	Spielräume bei der Umsetzung der qualitativen Anforderungen.....	55
Tab. 4-7	Nützlichkeit detaillierter Vorgaben zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen.....	56
Tab. 4-8	Qualitative Aufsicht als Chance oder Risiko	57
Tab. 4-9	Durchschnittliche Anzahl der Aufsichtsgespräche	57
Tab. 4-10	Ankündigung der Themen des Aufsichtsgesprächs seitens der Aufsicht im Vorfeld.....	59
Tab. 4-11	Zeitlicher Aufwand für das Aufsichtsgespräch.....	59
Tab. 4-12	Anzahl und Funktion der Teilnehmer am Aufsichtsgespräch aus dem Kreditinstitut	60
Tab. 4-13	Teilnahme der Aufsichtsinstanzen an den Aufsichtsgesprächen	61
Tab. 4-14	Bewertung der Aufsichtsgespräche	62
Tab. 4-15	Bewertung des Aufwands und Nutzens der Aufsichtsgespräche – (Durchschnitt).....	63
Tab. 4-16	Feedback-Schreiben.....	65
Tab. 4-17	Anzahl der Prüfungen gemäß § 44 KWG	67
Tab. 4-18	Datum der letzten Prüfung gemäß § 44 KWG.....	68
Tab. 4-19	Durchführung der Prüfungen gemäß § 44 KWG nach ausführender Instanz und Bankengruppen	69
Tab. 4-20	Gegenstand der Prüfung gemäß § 44 KWG	69
Tab. 4-21	Durchschnitt von Zahl und Zeitaufwand der Prüfer bei Prüfungen gemäß § 44 KWG.....	70
Tab. 4-22	Anzahl der Prüfer.....	71
Tab. 4-23	Kosten der Prüfungen gemäß § 44 KWG	72
Tab. 4-24	Durchschnittlicher Zeitaufwand der Kreditinstitute für Prüfungen gemäß § 44 KWG.....	72
Tab. 4-25	Zeitaufwand für das Kreditinstitut.....	73
Tab. 4-26	Bewertung der Prüfungen gemäß § 44 KWG	74
Tab. 4-27	Angaben zu Aufwand und Nutzen der Prüfung.....	75
Tab. 4-28	Nachvollziehbarkeit des Prüfungsberichts.....	76
Tab. 4-29	Reaktion der BaFin auf den Prüfungsbericht.....	77

Tab. 4-30	Wichtigste Anlaufstelle bei aufsichtsrechtlichen Fragestellungen	78
Tab. 4-31	Beurteilung der Ansprechpartner der BaFin I.....	81
Tab. 4-32	Beurteilung der Ansprechpartner der BaFin II	82
Tab. 4-33	Beurteilung der Ansprechpartner der Deutschen Bundesbank I.....	83
Tab. 4-34	Beurteilung der Ansprechpartner der Deutschen Bundesbank II.....	84
Tab. 4-35	Organisation und Arbeitsweise der Bankenaufsicht	86
Tab. 4-36	Finanzierung der BaFin	88
Tab. 4-37	Einfluss der Prüfungen gemäß § 44 auf die Risikoaversion der Kreditinstitute	89
Tab. 4-38	Hat der Einfluss der Aufsicht auf die Geschäftsabläufe und Entscheidungen zugenommen?	90
Tab. 4-39	Bürokratischer Aufwand seit 2002	92
Tab. 4-40	Regelungen, die den Geldinstituten besonders großen Aufwand verursachen	93
Tab. 4-41	Durchschnittliche Zufriedenheit	93
Tab. 4-42	Zufriedenheit mit der Bankenaufsicht	94
Tab. 4-43	Die Qualität der Aufsicht seit 2002	95
Tab. 4-44	Determinanten der Zufriedenheit.....	97

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 2-1	Grundproblem staatlicher Aufsicht.....	23
Abb. 4-1	Aktive Kommunikation mit der BaFin nach Bankengruppen	79

1 Projektauftrag, Ziel, Aufbau der Untersuchung und zentrale Ergebnisse

Die Evaluierung der Bankenaufsicht in Deutschland durch die Kreditinstitute ist das Ziel der vorliegenden Studie, deren Durchführung im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 angekündigt worden war.¹ Dabei sollte es nicht nur um eine allgemeine Evaluierung der Bankenaufsicht in Deutschland, die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutschen Bundesbank wahrgenommen wird, gehen. Darüber hinaus sollten ausgewählte Einzelaspekte wie etwa die Finanzierungsstruktur der BaFin oder Ansatzpunkte für eine Begrenzung von Bürokratie und Regulierung betrachtet werden.²

Die Beurteilung von aufsichtsrechtlichen Instanzen durch die Beaufsichtigten kann ein wesentliches Element sein, Schwachstellen in der Kommunikation aufzudecken und leistungsfähige Aufsichtsmodelle für die Zukunft zu entwickeln. Eine solche Untersuchung kann sich auf jenen Strang der ökonomischen Theorie stützen, der Regulierung zunehmend als ein "Produkt" begreift, das wie andere Güter dem typischen Nachfrage- und Angebotsschema ausgesetzt ist. Die Grundidee dieses Ansatzes ist keineswegs neu; vielmehr zeigt sich, dass eine solche Sichtweise auf hoheitliche Behörden frühe historische Wurzeln hat (Barth et al. 2006).

Relativ neu ist dagegen die Anwendung von Evaluierungsuntersuchungen auf bestehende Aufsichtsbehörden im Finanzsektor. Zwar dürfte Deutschland hier im internationalen Vergleich einer der "Front-Runner" sein; allerdings sind durchaus Vorläufer einer solchen Befragung vorhanden.³ Das wirklich Neue der vorliegenden Befragung ist die Breite und Tiefe des

¹ Dort heißt es u. a.: "Die Aufsicht der Kreditwirtschaft durch die BaFin ist zeitnah in 2006 anhand eines Erfahrungsberichtes zu bewerten. In diesem Bericht soll eine Bewertung seitens der Marktteilnehmer sowie des Überganges zur 100 %igen Kostenübernahme durch die Kreditinstitute erfolgen. Auf der Grundlage dieses Berichtes wird die Rechts- und Fachaufsicht des BMF verstärkt und gegebenenfalls eine Selbstbeteiligung der BaFin an den Prüfkosten zur Hebung von Effizienzreserven eingeführt. Die Mindestanforderungen der BaFin an das Risikomanagement der Banken (MARisk und MAK) sollen schlank ausgestaltet werden."
http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_8344/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/Mitglieder/Koalitionsvertrag.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Koalitionsvertrag.pdf#search=%22Koalitionsvertrag%202005%22.

² Die Sparkassenaufsicht der Länder bleibt unberücksichtigt.

³ So wurde beispielsweise in Norwegen eine ähnliche Studie bereits im Jahre 2004 durchgeführt. Auch existieren Mitgliederbefragungen einzelner Verbände der Kreditwirtschaft zu diesem Thema. Diese richten sich allerdings an eine begrenzte Zahl von Instituten, die zudem in der Regel einer bestimmten Säule der Kreditwirtschaft zuzuordnen sind. Darüber hinaus existieren regional fokussierte Befragungen bestimmter Kreditinstitute zu ausgewählten Fragestellungen (z. B. Was halten Sie von Kredittilsynet, der Norwegischen Bank-, Versicherungs- und Börsenaufsicht? Fragebogenuntersuchung, mimeo, 2004 sowie Paul/Stein (2006)).

hier gewählten Fragenkatalogs. Hier erstreckt sich das Fragenspektrum von der Bewertung von allgemeinen Erfahrungen und Kontakten zur Bankenaufsicht über spezielle Erfahrungen bei Aufsichtsgesprächen und Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG (“Sonderprüfungen”), die Einschätzung der qualitativen Aufsicht, die Arbeitsweise und Organisation der Bankenaufsicht in Deutschland bis hin zu Fragen nach den Folgen für die Geschäftspraxis der Kreditinstitute. Dabei werden die Kreditinstitute auch nach möglichen Ansatzpunkten zum Bürokratieabbau gefragt. Darüber hinaus werden sie gebeten, zu eventuell vorhandenen Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Konkurrenten Auskunft zu geben.⁴ Grundsätzlich orientierte sich die Themenauswahl nicht nur an den in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht diskutierten Themenkomplexen. Vielmehr wurden zur Einbeziehung der konkreten Erfahrungen von Kreditinstituten und Verbänden mit deren Vertretern im Zuge der Fragebogenentstehung Gespräche geführt, so dass ihnen Gelegenheit gegeben wurde, für sie wesentliche Themenfelder anzusprechen. Zusätzlich wurden die Meinungen der BaFin und der Deutschen Bundesbank zu dem Fragebogen eingeholt. An dieser Stelle sei allen gedankt, die im Zuge der Fragebogenerstellung ihre Erfahrungen haben einfließen lassen. Dank gilt auch den teilnehmenden Kreditinstituten.

Der schriftlich auszufüllende Fragebogen wurde an 808 repräsentativ ausgewählte Kreditinstitute (Leitungsebene) postalisch versandt. Die Rücklaufquote lag bei fast 65 %. Zu dem relativ hohen Rücklauf dürfte vor allem die Thematik beigetragen haben. Für zahlreiche Befragte mag es ein Anreiz gewesen sein, auf diesem Wege zu einer fundierten Diskussion über die Arbeit der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde beizutragen. Hinzu kommt, dass den Kreditinstituten die Teilnahme an der Befragung von einzelnen Verbänden der Kreditwirtschaft empfohlen worden war.

Um die Ergebnisse des Fragebogens besser einbetten zu können, liefert die vorliegende Studie in Kapitel 2 zunächst einen Überblick über verschiedene Aspekte der Bankenaufsicht. Hierbei geht es auch darum, den in Zeiten der Deregulierung bestehenden besonderen branchenspezifischen Regulierungsbedarf zu reflektieren und zu begründen. Dazu kommt, dass Regulierung und Aufsicht über den nationalen Finanzsektor nicht länger ohne die auf der internationalen und europäischen Ebene geführten Debatten verstanden werden können. Im Anschluss an den Überblick zur Bankenaufsicht werden die Entwicklungstendenzen der Bankenaufsicht in

⁴ Allerdings muss eine solche Untersuchung, die das Ziel hat, einen Gesamteindruck zu vermitteln, einzelne Aspekte, die möglicherweise nur auf wenige Marktteilnehmer zutreffen, ausblenden.

Deutschland vor dem Hintergrund des Basler Eigenkapitalakkords und seiner Umsetzung vorgestellt. Zwar richtet sich die Evaluierung der Bankenregulierung auf die Erfahrungen der Kreditwirtschaft in den letzten Jahren. Allerdings wirft die Durchsetzung von Basel II seit längerem ihren Schatten voraus und beeinflusst so bereits heute die Wahrnehmung der Bankenaufsicht durch die Kreditinstitute. Organisation und Instrumente der Bankenaufsicht in Deutschland werden als letzter Punkt des Kapitels dargestellt.

Kapitel 3 schafft die Überleitung von den übergeordneten Themen zu den Besonderheiten der Bankenaufsicht in Deutschland. Zum einen wird die öffentliche Diskussion um die Finanzaufsicht in Deutschland aufgegriffen. Zum anderen wird anhand der in den Gesprächen mit Entscheidungsträgern gewonnenen Informationen erläutert, wie sich die thematischen Schwerpunkte des an ausgewählte Kreditinstitute versandten Fragebogens erklären lassen.

In Kapitel 4 werden schließlich die Methodik und Ergebnisse der Befragung dargestellt. Dabei wird klar, dass nur eine Minderheit der Kreditinstitute mit der derzeitigen Aufsichtspraxis explizit unzufrieden ist. Zugleich sehen etwa drei Viertel der Kreditinstitute in einer künftig stärker qualitativ ausgerichteten Aufsicht eher eine Chance als ein Risiko. Die Instrumente "Aufsichtsgespräch" und "Prüfung gemäß § 44 KWG" werden in zahlreichen Einzelaspekten positiv bewertet. Der Nutzen dieser Instrumente wird allerdings vielfach als relativ gering, die Kosten dagegen als relativ hoch eingeschätzt. Es zeigt sich, dass sich etliche Kreditinstitute kein Urteil über die Angemessenheit der Aufgabenteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin zutrauen. Von den Kreditinstituten, die ein Urteil abgeben, erklären mehr als die Hälfte, dass die Aufgabenteilung zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin für sie nicht transparent sei; etwa 30 % halten die Arbeitsteilung zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin für nicht angemessen. Auch traut sich jede fünfte Bank kein Urteil über die derzeitige Finanzierung der Bankenaufsicht zu. Bei denjenigen, die ein Urteil abgeben, ist offensichtlich, dass sich die Meinung je nach Zugehörigkeit zum privaten Kreditbanken-, Sparkassen- oder Genossenschaftsbankensektor unterscheidet. Gerade die beiden letztgenannten Gruppen plädieren relativ stark für eine Modifikation des bestehenden Systems. Die überwältigende Mehrzahl der Kreditinstitute gibt an, dass sich der bürokratische Aufwand seit der Gründung der BaFin erhöht hat. Die Mehrheit der Kreditinstitute sieht keinen aus der bankenaufsichtsrechtlichen Praxis in Deutschland resultierenden Wettbewerbsnachteil ihres Kreditinstituts gegenüber dem Ausland. Vielfach wird der allgemeine Wunsch nach Bürokratieabbau formuliert. Wesentliche Forderungen bestehen darin, die Prüfungen stärker an der

Risikosituation der Institute zu orientieren, die individuellen Gegebenheiten der Kreditsinstitute besser zu berücksichtigen und die Koordination der Aufgaben von Deutscher Bundesbank und BaFin zu verbessern.⁵

Im abschließenden Kapitel 5 werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst. Ausdrücklich war bei der Auftragsvergabe die Entwicklung von Handlungsempfehlungen durch den Auftragnehmer nicht vorgesehen.

⁵ In nachbereitenden Gesprächen wurden die ersten Ergebnisse dieser Umfrage mit Vertretern der Verbände der Kreditwirtschaft diskutiert, um so ein Feedback auf die Umfrageergebnisse zu erhalten.

2 Institutioneller Rahmen der Finanzaufsicht

2.1 Theoretische und empirische Grundlagen: Begründung, Aufgaben und Struktur der Finanzaufsicht

In der ökonomischen Theorie wird die Notwendigkeit von staatlicher Regulierung und staatlicher Aufsicht grundsätzlich auf das Vorliegen von Marktversagen zurückgeführt. Dies gilt in besonderem Maße für den Finanzmarkt.⁶ Für dessen Regulierung werden im Wesentlichen drei Begründungen angeführt (vgl. Herring/Litan 1995): Vorliegen asymmetrischer Informationen, systemisches Risiko und spezifische gesellschaftliche Zielsetzungen. Regulierung hat hier also eine andere Funktion als beispielsweise auf monopolistischen Märkten.

Zunächst liefert das Vorliegen asymmetrischer Informationen und damit positiver Transaktionskosten eine Begründung für die Entstehung von Finanzintermediären.⁷ In der Literatur (vgl. Freixas/Santomero 2003) wird herausgestellt, dass im Vergleich zum einzelnen Investor spezielle Finanzintermediäre auf Grund der Bündelung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung die Bonität des Kreditnehmers besser ex-ante einschätzen und die ex-post Umsetzung des Investitionsprojekts kostengünstiger begleiten und beurteilen können. Hinzu kommt, dass Finanzintermediäre auf Grund ihrer dauerhaften Geschäftsbeziehungen spezifische Kenntnisse über den Schuldner gewinnen können. Eine Rolle spielt dabei auch die Fristentransformation einer langfristigen Kapitalnachfrage bei kurzfristigem Kapitalangebot.

Asymmetrische Informationen bilden in einem weiteren Schritt den Hintergrund für eine erste Begründung einer speziellen Regulierung des Finanzsektors. So sind die Marktteilnehmer auf Finanzmärkten in besonderem Maße mit dem Problem asymmetrischer Informationsverteilung konfrontiert. Bankkunden verfügen in der Regel nicht über vollständige Informationen über die Lage (Solvenz) ihrer Bank und die Qualität der von ihr angebotenen Produkte. Die Beschaffung zusätzlicher Informationen ist somit mit Kosten verbunden. Diese Transaktionskosten können gesenkt und die Marktteilnehmer in ihrer Position gestärkt werden, indem eine unabhängige Instanz die Tätigkeit der Kreditinstitute beaufsichtigt.

⁶ Der Begriff "Finanzmarkt" dient als Sammelbezeichnung für die Teilsegmente Kreditwesen, Versicherungen und Wertpapierhandel. Als Finanzintermediäre werden Banken, Versicherungen und Wertpapierhändler bezeichnet.

⁷ Gorton/Winton (2003) geben einen Überblick über die theoretischen und empirischen Untersuchungen zu Finanzintermediären.

Das Ziel der Finanzmarktstabilität liefert die weitere Begründung für die besondere Aufsicht über den Bankensektor. Die Gefahr eines systemischen Risikos durch einen “bank run” und nachfolgende Dominoeffekte soll minimiert werden, d. h. es soll verhindert werden, dass Liquiditätsprobleme und Insolvenz einer einzelnen Bank über deren Verknüpfung mit dem Interbankenmarkt und dem Zahlungssystem zu einer allgemeinen Krise des Finanzsektors führen. Nach Herring/Litan (1995) ist es dabei möglich, dass auf Grund der Verflechtungen im Zahlungssystem eine “Ansteckung” (“contagion”) erfolgt. Es kann eine Krise des Finanzsystems resultieren, ohne dass zuvor panikartiges Verhalten von Anlegern zu beobachten gewesen wäre. Es bestehen also verschiedene Kanäle der Krisentransmission. Insgesamt erscheint es daher bezogen auf den Bankensektor sinnvoll, den Marktzutritt von Kreditinstituten, deren laufende Geschäftstätigkeit und – falls erforderlich – deren geordnete Schließung durch eine Aufsichtsinstanz zu überwachen.

Eine dritte Begründung einer Regulierung des Finanzsektors wird im Verfolgen gesellschaftlicher Zielsetzungen gesehen (vgl. Herring/Litan 1995). Hierzu gehören z. B. die Allokation von Krediten auf bestimmte (für eine spezielle Förderung ausgewählte) Sektoren der Wirtschaft, die Verhinderung von politischer Einflussnahme bzw. Konzentration im Finanzsektor und die Eindämmung illegaler Aktivitäten (u. a. Geldwäsche).⁸

Die drei genannten Begründungen liefern Argumente für das “Ob” der Finanzmarktregulierung. Sie geben jedoch noch keine Hinweise auf den (optimalen) Umfang und die konkrete (organisatorische) Ausgestaltung der Regulierung. Die Reichweite von Regulierungsmaßnahmen und deren Umsetzung wird dabei im Hinblick auf die anfallenden Aufsichts- und Kontrollkosten diskutiert. Bei Aufgaben und Kompetenzen der Finanzmarktaufsicht spielt auch eine Rolle, inwieweit eine staatliche Aufsicht notwendig bzw. eine Selbstregulierung der Kreditinstitute möglich ist.

Im Rahmen der staatlichen Aufsicht kann die Aufsicht über den Bankensektor, den Wertpapiermarkt und das Versicherungswesen in einer einzigen Aufsichtsbehörde (Allfinanzaufsicht) gebündelt oder auf verschiedene Aufsichtsinstanzen verteilt sein.⁹ Ein Vorteil der Allfi-

⁸ Die Notwendigkeit der Bankenregulierung wird in der Literatur stark diskutiert. Zentrale Beiträge stammen u. a. von Dewatripont/Tirole (1994), Diamond/Dybvig (1983).

⁹ Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung und Übersicht de Luna Matiné und Rose (2003). Es werden in der Literatur unterschiedliche Definitionen einer “integrierten Finanzaufsicht” verwendet. Čihák und Podpiera (2006) verstehen unter einer vollständig integrierten Aufsicht eine Instanz, die für das Kreditwesen, die Versicherungen und den Wertpapierhandel zuständig ist; dabei kann, muss die Instanz aber nicht mit dem Verbraucherschutz beauftragt werden. Wenn die Verantwortung für “consumer protection” auf eine gesonderte Instanz übertragen

nanzaufsicht wird in einer besseren Informationslage und Beurteilung von Risiken, die den gesamten Finanzmarkt betreffen, gesehen. Probleme, die in einem Segment des Finanzmarkts auftreten, können so rechtzeitig erkannt werden, bevor sie auf andere Segmente übergreifen. Auf Grund der Zentralisierung kann Doppelarbeit vermieden und somit die Effizienz der Aufsicht erhöht werden. Hinzu kommt, dass sich die Grenzen zwischen den einzelnen Bereichen des Finanzmarkts, also Banken, Versicherungen und Wertpapierhandel, in jüngster Zeit weiter verwischen. So bieten Banken auch Produkte (z. B. Altersvorsorge) anderer Finanzintermediäre bzw. Kuppelprodukte an; damit ist eine gewisse Konvergenz zu beobachten. Den Vorteilen der Allfinanzaufsicht werden jedoch auch Bedenken gegenübergestellt. Hierzu gehört das Argument, dass Synergieeffekte sich nicht allein durch eine organisatorische Zusammenfassung der Aufsichtsorgane ergeben; Voraussetzung sei vielmehr die Kommunikation und Kooperation zwischen den unter einem Dach gebündelten, die Spezialisierungseffekte nutzenden Aufsichtsorganen. Weiterhin geht es bei einer Allfinanzaufsicht nicht nur um eine organisatorische Zusammenführung bislang getrennter Aufsichtsorgane, sondern auch darum, die Beurteilungskriterien für die einzelnen Segmente des Finanzmarkts zu integrieren. Dabei kann sich zwischen den Aufgaben der Marktaufsicht (u. a. Anleger- und Verbraucherschutz) und der Solvenzaufsicht (Instituts- und Systemschutz) ein Spannungsfeld ergeben.

Die staatliche Bankenaufsicht kann unter dem Dach der Zentralbank angesiedelt sein, einer von ihr unabhängigen Aufsichtsbehörde übertragen werden oder aber von mehreren Instanzen wahrgenommen werden. Die beiden Extremlösungen haben spezifische Vor- und Nachteile (Goodhart 2000): Für die Zuständigkeit der Zentralbank spricht neben der für Zentralbanken üblichen Orts- und Marktnähe und deren Fähigkeiten im Bereich der makroprudentiellen Analyse u. a., dass Synergien im Informationsfluss genutzt werden können und die Zentralbank mit Blick auf die nationale Finanzmarktstabilität auch die Lage im Bankensektor überwachen sollte. Dabei kann allerdings gleichzeitig ein "moral-hazard" Problem entstehen, wenn die Zentralbank im Falle einer drohenden Finanzkrise große bzw. international agierende Banken in einer prekären Finanzlage schützt (too big to fail). Dadurch könnte das Vertrauen in den Finanzsektor geschmälert werden. Demzufolge spricht theoretisch für eine Funktionstrennung, dass Entscheidungen der Geld- und Währungspolitik nicht mit solchen der Ban-

wird, die übrigen Aufgabenbereiche aber bei der Aufsichtsinstanz verbleiben, spricht man vom "twin peaks framework". Eine teilweise integrierte Finanzaufsicht überwacht nur zwei der drei Segmente der Finanzaufsicht. Eine getrennte Aufsicht liegt vor, wenn alle drei Segmente des Finanzmarkts separat beaufsichtigt werden.

kenaufsicht vermischt werden sollten. Allerdings relativiert sich dieses Argument im Falle der Deutschen Bundesbank angesichts des Übergangs der geldpolitischen Kompetenz an die EZB. Der Vorteil einer unabhängigen Behörde ist, dass sie sich stärker auf ihre Aufsichtsfunktion spezialisieren und so die komplexen Vorgänge im Bankensektor besser überwachen kann. Dies erhöht die Transparenz und trägt zur Stabilisierung von Erwartungen bei. Insgesamt ist die Frage der optimalen organisatorischen Struktur weiterhin ungeklärt. In Deutschland übernehmen die Deutsche Bundesbank und die BaFin die Bankenaufsicht (vgl. Kapitel 2.3.3 Organisation). In einem solchen Gefüge können grundsätzlich Synergieeffekte, aber auch die Wahrnehmung von Doppelfunktionen entstehen. Daher kommt es darauf an, sinnvolle und transparente Ansatzpunkte für die Arbeitsteilung zu entwickeln.

Grundsätzlich soll die Regulierung und Aufsicht von Finanzintermediären dazu dienen, (Transaktions-)Kosten der Marktteilnehmer zu senken. Regulierung sowie die Errichtung und der Betrieb einer Aufsichtsinstanz verursachen aber selbst auch Kosten.¹⁰ Wenngleich die Höhe dieser Kosten nicht direkt zu ermitteln ist, gibt es erste Ansätze, Regulierungskosten – auch im internationalen Vergleich – zu bestimmen. So hat Elliehausen (1998) die Kosten der Regulierung amerikanischer Banken analysiert und einen Vergleich verschiedener Vorläuferstudien vorgestellt. Er kommt zu dem Resultat, dass die Regulierungskosten amerikanischer Banken 12-13 % der zinsunabhängigen Aufwendungen der Kreditinstitute betragen. Trott/Geiger (2006, 81ff.) haben für ausgewählte Länder (Deutschland, Vereinigtes Königreich, Österreich, Dänemark, Norwegen, die Schweiz und Singapur) versucht, die Kosten der Regulierung durch den Ressourceneinsatz der Bankenaufsicht zu bestimmen. Dabei zeigt sich, dass die europäischen Länder im Vergleich zu Singapur einen moderaten Ressourcenaufwand haben. Innerhalb Europas ist der Aufwand in den skandinavischen Ländern auf Grund ihrer Regulierungsdichte besonders hoch.¹¹

Von der eigentlichen Tätigkeit der Banken und deren Regulierung zu trennen sind die Aufgaben, die Kreditinstituten im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche (und Bekämpfung von Terrorismus) übertragen werden.¹² In der Bundesrepublik Deutschland ist die gesetzliche

¹⁰ Derartige Kosten für den Finanzintermediär können auch als regulierungsbedingte Transaktionskosten begriffen werden.

¹¹ Die Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Finanzsektor wurde u. a. von Beck/Levine (2003) untersucht.

¹² Als Geldwäsche wird das Einschleusen von illegalen Geldern in den regulären Finanz- und Wirtschaftskreislauf bezeichnet. Im Unterschied zur Terrorismusfinanzierung ist bei Geldwäsche bereits die Herkunft der Gelder auf illegale Aktivitäten zurückzuführen. Vgl. zur Definition und Typen von Geldwäsche Agarwal/Agarwal (2004). Eine

Grundlage zur Bekämpfung der Geldwäsche das “Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten” (Geldwäschegesetz – GwG), das u.a. die Kreditinstitute zur Mitwirkung bei der Bekämpfung der Geldwäsche verpflichtet;¹³ Geldwäsche ist nach § 261 StGB ein Straftatbestand, der mit 3 Monaten bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden kann. Die deutschen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche sind in den europäischen Regelkodex eingebettet.¹⁴ Die negativen Folgen von Geldwäsche werden insbesondere in der Unterwanderung legaler wirtschaftlicher Strukturen und der Verzerrung der Wettbewerbsposition auf Kosten derer, die ihre Gelder legal erwirtschaftet haben, gesehen. In diesem Rahmen könnte es auch zu einer Destabilisierung der Finanzmärkte kommen.¹⁵ Insgesamt dient die Bekämpfung der Geldwäsche dem übergeordneten Ziel der Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Empirisch lässt sich das Ausmaß von Geldwäsche nur annähernd angeben. Der Internationale Währungsfonds hat 1996 den Umfang der Geldwäsche auf 800 Mrd. bis 2 Bill. US-\$ oder 2 bis 5 % des weltweiten GDP geschätzt.¹⁶

Auf Grund der internationalen Verflechtung von Finanzmärkten kann die Bekämpfung von Geldwäsche nicht als eine rein einzelstaatliche Aufgabe begriffen werden, sondern erfordert internationale Kooperation. Auf dem G7 Gipfel in Paris wurde 1989 die Financial Action

¹³ Die Kreditinstitute unterliegen Identifizierungspflichten (§ 2 GwG); hierzu gehört die Pflicht, ab einem Betrag von 15 000 € den Einzahlenden zu identifizieren und bestimmte Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (in der Regel 6 Jahre) einzuhalten. In Verdachtsfällen sind die zuständigen Behörden unverzüglich zu unterrichten. Des weiteren müssen die Kreditinstitute Vorkehrungen treffen, damit sie nicht zur Geldwäsche missbraucht werden können (vgl. § 14 (2)). Hierzu gehören u. a. die Benennung eines Geldwäschebeauftragten, die Entwicklung von Research und Überwachungsmaßnahmen sowie Kontroll- und Sicherungssystemen zur Verhinderung von Geldwäsche, die Gewähr, dass die Beschäftigten, die mit den Finanztransaktionen betraut sind, zuverlässig sind, sowie die Unterrichtung dieser Beschäftigten über Methoden der Geldwäsche und bestehende gesetzliche Pflichten.

¹⁴ Zu nennen ist hierbei insbesondere die Richtlinie 91/308/EWG vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche; des weiteren die im Dezember 2005 in Kraft getretene Dritte Geldwäscherichtlinie, die binnen zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden soll. Die Richtlinie enthält u. a. einen risikoorientierten Ansatz, der den spezifischen Risikopositionen der einzelnen Kreditinstitute Rechnung trägt, d. h. für solche Kreditinstitute, bei denen ein Missbrauch für Geldwäsche wenig wahrscheinlich ist, können die Anforderungen gesenkt werden. Bei Kreditinstituten mit einer angenommenen hohen Gefährdung sind die Vorkehrungen und Prüfungen zu intensivieren. Laut BaFin (2005) wird auch in Deutschland der risikoorientierte Ansatz praktiziert; kleinen Kreditinstituten mit geringem Gefährdungspotential werden dabei vereinfachte Sorgfaltspflichten zugestanden.

¹⁵ Tanzi (1996) spricht bei den Folgen von Geldwäsche von "inhärenter" Instabilität von Volkswirtschaften. Dabei befinden sich hohe illegale Geldbestände in Händen weniger krimineller Akteure. Diese können damit hohe Beträge (unvorhergesehen) zwischen Volkswirtschaften transferieren. Hieraus können Stabilitätsprobleme in den betroffenen Ländern resultieren. Damit unterscheiden sich Ursache und Formen der Verbreitung der Instabilitäten von Geldwäsche von der "normalen" Ansteckung, der mit der Finanzmarktregulierung im engeren Sinne begegnet werden soll. Als weitere Gefahr von Geldwäsche wird angeführt, dass wirtschaftlich weniger entwickelte Länder in Abhängigkeit von Organisierter Kriminalität (als wichtige Akteure von Geldwäsche) geraten (z. B. bei Drogenanbau, Waffen- sowie Menschenhandel, Schwerkriminalität wie Raub und Erpressung).

¹⁶ Die Angaben können – wie auch Schätzungen zu anderen Formen illegaler Aktivitäten – nur einen groben Anhaltspunkt zum Umfang der Geldwäsche geben. Schätzungen zur Geldwäsche ergeben ein max. Volumen in Höhe von 1 Bill. US-\$ (jährlich). Hiervon soll etwa die Hälfte im amerikanischen Bankensektor zirkulieren. Zu Schätzungen über das Volumen der Geldwäsche vgl. Quirk, Peter J. (1996).

Auf Grund der internationalen Verflechtung von Finanzmärkten kann die Bekämpfung von Geldwäsche nicht als eine rein einzelstaatliche Aufgabe begriffen werden, sondern erfordert internationale Kooperation. Auf dem G7 Gipfel in Paris wurde 1989 die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ins Leben gerufen, der ursprünglich die G7-Länder, die Europäische Kommission und acht weitere Länder angehörten.¹⁷

2.2 Internationale Aspekte der Bankenaufsicht: Zwischen Vielfalt der Finanzsysteme und Konvergenz der Regulierung

Weltweit gilt: Die nationalen Finanzsysteme differieren deutlich. Diese Aussage trifft nicht nur auf die Größe der Finanzsysteme und ihre grundsätzlichen Ausprägungen als eher bank- oder (kapital-)marktorientiert zu. Sie gilt auch im Hinblick auf die Regulierung des Finanzsektors. Nahezu zwangsläufig führt dies auch zu erheblichen Differenzen bezüglich der Aufgaben und Organisation der Finanzaufsicht.

In der Gruppe der entwickelten Industrieländer verfügen die USA über den größten Finanzsektor.¹⁸ Obwohl das US-amerikanische System in der Literatur zu den marktbasierten Systemen gezählt wird, ist der Bankensektor hier – gemessen durch den Standardindikator “Inländische Bankkredite in Prozent des Bruttoinlandsprodukt” – außerordentlich bedeutsam. Nach den vorliegenden Angaben der Weltbank lag dieser Wert für die USA im Jahr 2004 bei etwa 215 %, in Großbritannien, das wie die USA zu den Ländern mit einem eher marktbasierten Finanzsystem gezählt wird, bei 160 %; der Vergleichswert für Deutschland erreichte etwa 140 %. Deutschland selbst gilt als ein Land mit einem bankbasierten System; dies dürfte vor

Höhe von 1 Bill. US-\$ (jährlich). Hiervon soll etwa die Hälfte im amerikanischen Bankensektor zirkulieren. Zu Schätzungen über das Volumen der Geldwäsche vgl. Quirk, Peter J. (1996).

¹⁷ Der Kreis der Mitglieder ist inzwischen auf 33 gewachsen. Aufgabe der FATF ist es, Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche zu erarbeiten, deren Umsetzung in den Ländern zu bewerten und aktuelle Trends der Geldwäsche aufzuzeigen. Die FATF hat im Jahr 2003 40 Empfehlungen herausgegeben, wie Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus bekämpft werden sollen, darunter gesetzliche Regelungen, Maßnahmen der Kreditinstitute und institutionelle Vorkehrungen.

Vgl. http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs

¹⁸ Gängige Indikatoren zur Messung der Größe des Finanzsektors sind einerseits der Quotient “Bankkredite/Bruttoinlandsprodukt”, andererseits der Quotient “Marktkapitalisierung/Bruttoinlandsprodukt”. Addiert man beide Quotienten, so ergibt sich ein Eindruck von der Größe des gesamten Finanzsektors einer Volkswirtschaft. In Bezug auf die Bankkredite heißt es bei der Weltbank: “Domestic credit provided by the banking sector includes all credit to various sectors on a gross basis, with the exception of credit to the central government, which is net. The banking sector includes monetary authorities and deposit money banks, as well as other banking institutions where data are available (including institutions that do not accept transferable deposits but do incur such liabilities as time and savings deposits). Examples of other banking institutions are savings and mortgage loan institutions and building and loan associations.” The World Bank (2006). Eine solche umfassende Definition ist notwendig, um Bankensektoren bei aller Systemverschiedenheit international vergleichbar zu machen.

allen an der vergleichsweise geringen Bedeutung der Kapitalmarktfinanzierung liegen. Hier sind also die Banken bei der (Unternehmens-)Finanzierung besonders wichtig.¹⁹ Weitere Besonderheiten des deutschen Bankensystems sind der geringe Konzentrationsgrad und die vergleichsweise große Rolle kleiner Kreditinstitute. Hinzu kommt, dass das deutsche Bankensystem aus drei Säulen (private Kreditinstitute, öffentlich-rechtlich Sparkassen, Genossenschaftsbanken) besteht.

Die unterschiedliche Bedeutung der Kreditfinanzierung und damit des Bankensektors für eine Volkswirtschaft wird oftmals im Zusammenhang mit der jeweiligen Rechtstradition der Volkswirtschaft gesehen.²⁰ Die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen sind vielfach Resultate des historischen Prozesses; sie prägen den Gläubigerschutz und haben auch Einfluss auf die Regulierung des Bankensektors. Dies führt auch zu erheblichen Differenzen bezüglich der Aufgaben und Organisation der Finanzaufsicht (Barth et al. 2006) und der mit der Regulierung verbundenen Kosten.²¹ Allerdings haben sich in den letzten zwanzig Jahren die rechtlichen Rahmenbedingungen für Finanzdienstleister weltweit deutlich geändert. In der Vergangenheit spielten in etlichen Industrieländern direkte staatliche Interventionen in die Aktivitäten von Finanzintermediären eine große Rolle. Typische Ansatzpunkte waren beispielsweise Eingriffe in die Kreditvergabe (preferential credits) und in den Zinsmechanismus (z. B. Zinsobergrenzen). Heute dagegen kommt dem Zusammenspiel von Marktmechanismen und einer leistungsfähigen Regulierung, die angemessene Anreize zu einer risikoorientierten Geschäftstätigkeit gibt, eine größere Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund dieses Paradigmenwechsels in der Regulierung wurde in vielen Ländern die Privatisierung vormals staatseigener Kreditinstitute vorangetrieben (Engerer/Schrooten 2005).

Insgesamt liegt der Fokus moderner Regulierung auf der Früherkennung potentieller Krisen; direkte Eingriffe in den Marktmechanismus finden nur noch selten statt. Die Entwicklung von Regulierung und Aufsicht folgt dabei zunehmend internationalen Trends. Im Zuge der jüngsten Finanzkrisen (Argentinien 2002, Russland 1998 und Asien 1997/1998) hat sich gezeigt, dass die internationale Durchsetzung von Mindeststandards sinnvoll sein kann, um die nationalen Finanzsysteme zu stärken. Die Anerkennung solcher Standards führt zwangsläufig zu

¹⁹ Der innereuropäische Vergleich zeigt: Weit unterdurchschnittlich ist die Größe des Bankensektors in den neuen Mitgliedsländern der EU. Hierzu trägt bei, dass es sich um junge Marktwirtschaften handelt.

²⁰ Hierbei wird im Wesentlichen zwischen der "common law tradition" und der "civil law tradition" unterschieden.

einer Homogenisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen.²² Damit die internationalen Harmonisierungsbemühungen auch in der kurzen Frist zu Effizienzgewinnen führen können, sind die Spezifika der heimischen Finanzsysteme zu berücksichtigen; dazu gehört in Deutschland beispielsweise die ausgeprägte Bankenorientierung des Finanzsystems. Derzeit gilt: Trotz aller Harmonisierungsbemühungen (z. B. im Rahmen von Basel I und Basel II, und darüber hinausgehenden europäischen Initiativen) bestehen zwischen einzelnen Volkswirtschaften bezüglich der Zielsetzung und konkreten Ausgestaltung der Regulierung des Bankensektors deutliche Differenzen.²³

Auch wenn die Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens für Finanzdienstleister variiert, so deutet sich ein Konsens bezüglich der grundsätzlichen Ansatzpunkte und wesentlicher Prinzipien an. Zunehmend kooperieren die nationalen Aufsichtsbehörden miteinander. Die Schaffung einer internationalen Aufsichtsbehörde wurde zwar im Zuge der internationalen Finanzkrisen Ende der 90er Jahre diskutiert, ist allerdings nicht nennenswert vorangekommen. Dennoch zeichnet sich auf der internationalen Ebene eine verstärkte Kooperation relevanter Finanzorganisationen zur Sammlung, Aufbereitung und Beurteilung von Daten zur Finanzmarktentwicklung ab.²⁴

Die konkreten Organisationsformen und Verantwortlichkeiten der nationalen Aufsichtsinstanzen weichen teilweise erheblich voneinander ab.²⁵ Allerdings zeichnete sich in der Vergangenheit ein Trend zur Schaffung einer integrierten Aufsichtsbehörde ab.²⁶ Innerhalb Westeu-

²¹ Neben der staatlichen Regulierung sind in vielen Ländern aber auch private Sicherungssysteme installiert, die zum Schutz vor einem potentiellen "bank run" und einer systemischen Krise dienen sollen; hier bestehen weltweit erhebliche Differenzen.

²² Während es in der Literatur als unstrittig gilt, dass die Durchsetzung von solchen Standards an sich zu einer Stabilisierung der nationalen Finanzsysteme führen kann, besteht bislang kein Konsens darüber, ob nicht gerade diese Konvergenz das Risiko für grenzüberschreitende Ansteckungseffekte steigen lässt.

²³ Dies gilt besonders innerhalb Europas, wo die Regulierung des Finanzsektors zwar weiter in den Bereich der nationalen Kompetenzen fällt. Mit dem Financial Service Action Plan (FSAP) wurden einheitliche Vorgaben gemacht. Wesentliche Fortschritte wurden vor allem im Bereich "Wertpapiere" erzielt. Allerdings existieren auch heute noch innerhalb der EU und der Eurozone unterschiedliche nationale Regulierungen, insbesondere bezüglich des Bankensektors, die wiederum unterschiedliche Transaktionskosten für die Finanzintermediäre verursachen und Wettbewerbsverzerrungen entstehen lassen.

²⁴ Das Financial Stability Forum (FSF) wurde im April 1999 eingerichtet. Ziel ist es, die internationale Finanzmarktstabilität durch die Bereitstellung entsprechender Informationen zu fördern.
<http://www.fsforum.org/home/home.html>.

²⁵ Vgl. zu wichtigen Details
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20345037~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

²⁶ Die Präferenz für eine integrierte Finanzaufsicht spiegelt sich beispielsweise in der Entwicklung in Großbritannien, aber auch in den Gesetzesvorlagen in Polen wider. Allerdings gibt es weiterhin wichtige Player wie die USA,

ropas kam es insbesondere in den skandinavischen Ländern zur Integration der Finanzaufsicht, so in Norwegen bereits 1986, in Schweden 1991 und in Dänemark 1998. In jüngster Zeit folgten Deutschland (2002), Österreich (2002) und Belgien (2004). In ihrer Studie zur integrierten Finanzaufsicht haben de Luna Martínéz und Rose (2003) Erfahrungen von Ländern analysiert und Aspekte des Übergangs von der getrennten zur integrierten Finanzaufsicht thematisiert. Dabei stellen sie fest, dass zwar häufig eine organisatorische Zusammenfassung der Aufsichtsorgane unter einem Dach stattfindet, eine Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Regulierung der Finanzsegmente aber nicht erfolgt. Als praktische Probleme nennen sie u. a. die Veränderungen und Neuerungen bei Gesetzen und Verordnungen, Probleme mit der Organisation und dem Management bei der Zusammenlegung von Aufsichtsbehörden sowie ggf. Personalabbau. Čihák und Podpiera (2006) kommen zu dem Ergebnis, dass die Integration in den von ihnen beobachteten Ländern zwar die Qualität der Aufsicht erhöht habe; dies gelte insbesondere für den Bankensektor. Allerdings könne dies darin begründet sein, dass vor allem hochentwickelte Länder zur Integration der Aufsichtsfunktionen übergegangen seien. Ein weiteres Ergebnis der oben genannten Studie ist, dass es keinen Einfluss auf die Qualität der Aufsicht hat, ob die Aufsichtsinstanz unter dem Dach der Zentralbank oder außerhalb agiert. Grundsätzlich erhöht die integrierte Finanzmarktaufsicht die Konsistenz des aufsichtsrechtlichen Handelns über die verschiedenen Aufsichtsfelder.

Zur Finanzierung der Behörde finden sich im internationalen Vergleich die verschiedensten Konzepte. Die Varianten reichen von einer Finanzierung aus dem Zentralbankgewinn bis hin zu Gebühren und Umlagen, die allein von den Beaufsichtigten zu tragen sind. Auch bei der Gestaltung der Gebührenordnungen zeigen sich erhebliche Unterschiede. Dies gilt in Bezug auf die Rechtsform und den Status der jeweiligen Aufsicht. Schon im Vergleich der vier exemplarisch ausgewählten Volkswirtschaften, einer Transformationsökonomie (Polen), einer Volkswirtschaft mit kapitalmarktorientiertem Finanzsektor und einer integrierten Finanzbehörde (Großbritannien), einer Volkswirtschaft mit kapitalmarktorientiertem Finanzsektor und multiplen Finanzbehörden (USA) sowie einer Volkswirtschaft mit einem bankorientierten Finanzsektor (Frankreich) zeigen sich deutliche nationale Unterschiede (Appendix I).

Differenzen gibt es auch bei der Aufsichtspraxis, bei den gesetzlichen und teilweise berufsständischen Anforderungen an die externen Revisionen der Banken, bei den Prüfungen und

die an einer multiplen Organisationsform festhalten. Bezüglich der Einbindung der Zentralbank ergibt sich ein

der Qualifikation der Prüfer. In allen hier betrachteten Industrieländern müssen die externen (Wirtschafts-)Prüfer über eine besondere Zulassung zum Beruf verfügen. Die gesetzlichen Pflichten der Prüfer gegenüber der Aufsicht sind allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt.²⁷ Auch differieren die Kompetenzen der Aufsicht in Bezug auf mögliche Eingriffe in die internen organisatorischen Strukturen von Geschäftsbanken. Aus der Sicht der Marktteilnehmer – insbesondere der international agierenden Marktteilnehmer – bieten die Differenzen in beiden Bereichen durchaus Raum zur Realisierung von “Regulierungs- und Aufsichtsarbitrage”, indem bestimmte Geschäftsaktivitäten in ausgewählte Länder ausgelagert werden.

2.3 Aktuelle Entwicklungstendenzen der Bankenaufsicht

Der Baseler Ausschuss hat Ende Juni 2004 eine grundsätzliche Vereinbarung über ein neues Rahmenwerk für die zukünftige Regulierung von Kreditinstituten vorgelegt (“Basel II”). Danach stehen der Bankenaufsicht “epochale Veränderungen”²⁸ bevor, die sowohl die traditionellen Kontrollnormen quantitativer Art wesentlich modifizieren als auch die Hinwendung zu einer als “qualitativ” bezeichneten Aufsicht forcieren.

Aufbauend auf die Ergebnisse des Baseler Ausschusses führte die EU-Kommission einen Konsultationsprozess zur Neufassung der EU-Eigenmittelanforderungen durch. Dieser fokussierte sich auf die konsolidierte Bankenrichtlinie über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und die Kapitaladäquanzrichtlinie über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten. Am 28. September 2005 verabschiedete das Europäische Parlament (der Rat am 14. Juni 2006) die Capital Requirements Directive (CRD), durch die nach der nationalen Umsetzung die Baseler Rahmenvereinbarung für sämtliche Banken und Wertpapierfirmen in der EU verbindlich wird.²⁹

Wie die CRD treten die in deutsches Recht umgesetzten Regelungen zu Beginn des Jahres 2007 in Kraft. Das Gesetz zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie, das die notwendigen Änderungen des KWG enthält,

uneinheitliches Bild.

²⁷ Vgl. zu wichtigen Details

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20345037~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

²⁸ Süddeutsche Zeitung vom 4. Juni 1999, S. 28.

²⁹ Vgl. dazu Cluse/Cremer 2006.

wurde im Juni 2006 vom Bundestag verabschiedet.³⁰ Ferner soll die Solvabilitätsverordnung (SolvV) als Rechtsverordnung erlassen werden, die den bisherigen Grundsatz I ersetzt.³¹ Die SolvV ist das Kernstück der Umsetzung von Basel II, da sie die detaillierten technischen Regelungen zur Kapitalunterlegung der Kreditrisiken, aber auch die Ansätze zur Unterlegung des operationellen Risikos und der Marktrisikopositionen enthält.

Wichtige Vorschriften für die qualitative Aufsicht wurden in die bereits Ende 2005 veröffentlichten Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) aufgenommen. Mit der Bekanntmachung dieser Regelungen hat die Bankenaufsicht dem Kreditgewerbe einen Maßstab an die Hand gegeben, um beurteilen zu können, welche Mindestvoraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Anforderungen des § 25a Abs. 1 KWG nach aufsichtsrechtlichen Grundsätzen als erfüllt angesehen werden.

2.3.1 Die drei Säulen von Basel II

Ein von drei Säulen getragener Ansatz soll die Stabilität des internationalen Finanzsystems stärken (vgl. grundsätzlich zum Überblick Dierick et al., 2005; Deutsche Bundesbank, 2001, 2002 und 2004 sowie Europäische Zentralbank, 2001). Dazu gehören

- neue quantitative Eigenkapitalnormen, die insbesondere durch den Einbezug von Ratingsystemen auf eine konzeptionell klare Basis gestellt werden (Säule 1),
- neue “qualitative” Normen, bei denen Aufsichtsbehörden künftig regelmäßig Potentiale und Prozesse in den Kreditinstituten prüfen (Säule 2),
- sowie umfangreiche Normen bezüglich der Publizitätspflichten von Kreditinstituten (Säule 3).

Schon seit Jahrzehnten unterliegen Banken quantitativen Eigenkapitalanforderungen (Säule 1). Die bisher bestehenden Kreditrisikoregelungen werden nun durch Einbeziehung von externen Ratingurteilen bzw. durch interne Ratings der Kreditinstitute stärker differenziert. Zugleich werden erstmals so genannte operationelle Risiken durch quantitative Vorschriften begrenzt. Für diese beiden Risikokategorien stehen künftig wahlweise sowohl standardisierte Erfassungskonzepte als auch feinere bankeigene Modelle zur Verfügung. Letztere erfordern

³⁰ Der Deutsche Bundestag hat in seiner 43. Sitzung am 29. Juni 2006 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie Dokumente und Beschlussempfehlungen vorgelegt. Vgl. Deutscher Bundestag (2006), Drucksachen 016/1335, 016/2018, 016/2056, 160/2018.

³¹ Vgl. zum Entwurf einer Solvabilitätsverordnung (Stand 31. März 2006) <http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl?verz=0613070000&sprache=0&filter=b&nti>.

zwar einen höheren Entwicklungsaufwand, werden aber auf Grund ihrer größeren Präzision und ihres tatsächlichen Einsatzes im Risikomanagement der Banken von der Aufsicht präferiert und den Instituten auf mittlere Sicht zur Anwendung empfohlen.

Die Vorschläge des Ausschusses für Mindestkapitalanforderungen basieren auf den grundlegenden Elementen der Eigenkapitalvereinbarung von 1988: einer gemeinsamen Definition des aufsichtsrechtlichen Eigenkapitals, deren Veränderung erst im Rahmen von “Basel III” erfolgen soll, und einem Mindestverhältnis des Eigenkapitals zu den risikogewichteten Aktiva einer Bank. Die neue Eigenkapitalvereinbarung befasst sich dementsprechend vor allem mit der Messung des Risikos (Paul 2006). Insgesamt soll dabei die Mindesteigenkapitalquote im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva ebenfalls unverändert, also bei durchschnittlich 8 %, bleiben.

Nach Basel II wird dann der Nenner der Gesamtkapitalquote im Kern aus drei Teilen bestehen: der Summe aller risikogewichteten Aktiva für das Kreditrisiko plus 12,5-mal der Summe der Eigenkapitalanforderungen für das Marktrisiko und das operationelle Risiko:

$$\frac{\text{Anrechenbare Eigenmittel}}{\text{Gewichtete Risikoaktiva} + (12,5 \times \text{Anrechnungsbeiträge für Markt- und operationelle Risiken})} \geq 0,08 .$$

In den Vereinigten Staaten und Großbritannien werden traditionell die Ressourcen und betrieblichen Abläufe einer jeden Bank in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung unterzogen. Diese ist dann die Grundlage für eventuelle Aufschläge auf die sich aus den quantitativen Normen ergebenden Eigenkapitalanforderungen. Dieses in den deutschen Aufsichtsvorschriften bisher nicht verankerte Vorgehen wird von Basel zum Inhalt der 2. Säule gemacht.³² Ein “Supervisory Review Process” (SRP) soll das individuelle Risikoprofil der einzelnen Bank bestimmen und dafür die wesentlichen Potenziale und Prozesse der Kreditinstitute untersuchen. Mit der Säule 2 hält die für Deutschland bislang ungewohnte qualitative Aufsicht Einzug in die Bankenüberwachung. Diese bringt heute schon einen wesentlich intensiveren Dialog zwischen Kreditinstituten und Regulierungsbehörden mit sich, der die bisherigen Aufsichtsinstrumente ergänzt: Die grundsätzliche Ausrichtung der Säule 2 als neue Strategie einer präventiv agierenden Aufsicht prüft verstärkt die Qualität der institutsinternen Verfahren zur Steuerung und Überwachung sämtlicher Risiken vor dem Hintergrund der Risikoträger. Dies

³² Eine regelmäßige Reaktion der Aufsicht in Form von Kapitalaufschlägen wurde fakultativ vorgeschlagen und wird in Deutschland – so der derzeitige Stand der Dinge – wohl nicht umgesetzt werden.

soll auch dadurch geschehen, dass sich die Aufsichtsinstanzen mehr noch als bisher ein “Bild aus eigener Anschauung” machen. Mit Hilfe von On- und Off-Site-Kontrollen, Management-Discussions, einem Review interner und externer Prüfungsunterlagen und Risikoberichten sowie der periodischen Berichterstellung muss die Aufsicht die Güte des Risikomanagements der Einzelinstitute einschätzen, also die Kontrolle des Zusammenspiels von Risiken und den dafür vorgehaltenen Auffangpotentialen überwachen. In diesem Rahmen bewerten die Aufsichtsinstanzen das Handeln des Bankmanagements.

Mit der 3. Säule strebt der Baseler Ausschuss die Erhöhung der Transparenz über die Risikoposition von Banken an. Dabei konzentriert sich der Ausschuss auf die Formulierung von – zum Teil sehr detaillierten – Anforderungen zur Abbildung des jeweiligen Risikoprofils. Im Mittelpunkt steht wiederum der Aspekt der Kapitaladäquanz, also der wagnisgerechten Abstimmung zwischen dem vorgehaltenen “Risikopuffer” Eigenkapital und der eingegangenen Gesamtrisikoposition. Durch Publizitätspflichten soll in einer Gesamtsicht gerade (potenziellen) Investoren die sachgerechte(re) Anpassung ihrer risikoorientierten Renditeforderungen ermöglicht werden.

Wichtig ist der Zusammenhang der drei Säulen: Bestimmte, vor allem bankindividuelle Verfahren zur Ermittlung der notwendigen Eigenkapitalunterlegung (Säule 1) darf ein Kreditinstitut nur dann anwenden, wenn diese von der Aufsicht eingehend geprüft wurden (Säule 2) und/oder die Bank die Finanzmärkte über die Ausgestaltung der Systeme im Rahmen ihrer Publizitätspflichten informiert hat (Säule 3).

2.3.2 MaRisk als Rahmen der qualitativen Aufsicht

Die BaFin veröffentlichte Ende 2005 nach intensiven Diskussionen im MaRisk-Fachgremium und anschließender Konsultation die endgültige Fassung der “Mindestanforderungen an das Risikomanagement” (MaRisk), die die bestehenden Mindestanforderungen (MaH, MaK und MaIR)³³ zu einem Gesamtregelwerk konsolidieren und ersetzen (vgl. zum Folgenden Gödde, 2006). Mit den MaRisk wird auf der Grundlage des § 25a Abs. 1 KWG ein Rahmen für die Umsetzung der qualitativen Anforderungen der zweiten Säule von Basel II (“Supervisory Review Process”) vorgegeben (Grabau/Schlee 2005).

³³ MaH = Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften; MaK = Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft; MaIR = Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision.

Der durch die EU konkretisierte Supervisory Review Process umfasst Regelungen, die sich sowohl an die Kreditinstitute als auch die nationalen Aufsichtsbehörden richten. Einerseits enthält der Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) Vorschriften, die die Ausgestaltung des bankinternen Risikomanagements auf Basis einer ganzheitlichen Risikobetrachtung zum Gegenstand haben. Danach haben die Institute Strategien und Prozesse einzurichten, die sicherstellen, dass jederzeit genügend "internes ökonomisches Kapital" zur Abdeckung aller wesentlichen Risiken vorhanden ist. Wichtige Voraussetzung für die institutsinterne Überwachung der Risikotragfähigkeit sind angemessene aufbau- und ablauforganisatorische Vorkehrungen, Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung, Überwachung und Kommunikation der Risiken sowie das Vorhandensein einer internen Revision. Demgegenüber beschreibt der Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) die Pflichten der Aufsicht bei der Beurteilung der Angemessenheit des Risikomanagements einer Bank. Mögliche Schwächen des bankinternen Risikomanagements sollen zeitnah aufgedeckt werden, so dass rechtzeitig Abhilfemaßnahmen durch die Aufsicht eingeleitet werden können.³⁴

Die MaRisk übernehmen diese Terminologie (ICAAP, SREP) und verpflichten sich mit Blick auf das Zusammenspiel von ICAAP und SREP auf das Leitbild einer "doppelten Proportionalität": So soll zum einen das bankinterne Risikomanagement Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der betriebenen Geschäfte angemessen widerspiegeln. Umgekehrt soll aber auch die Aufsicht ihrerseits Tiefe, Häufigkeit und Intensität des SREP angemessen an den potenziellen Risiken der Geschäfte der betreffenden Bank oder Sparkasse für das Finanzsystem ausrichten.

Da sich die Beurteilung der Angemessenheit des Risikomanagements angesichts des in der zweiten Baseler Säule verankerten Postulats einer ganzheitlichen Risikobetrachtung auf alle "wesentlichen" Risiken der Bank beziehen soll, reichen die bisherigen deutschen Regelungen, namentlich die MaK und die MaH, nicht aus, da diese nur die Kreditrisiken sowie die Marktpreisrisiken aus Handelsgeschäften abdeckten. Im Zuge der Umsetzung der zweiten

³⁴ Um den dahingehenden Einsatz (z. B. Planung, Priorisierung und Allokation) der aufsichtlichen Ressourcen zu organisieren, soll die Aufsicht auf ein Risk Assessment System (RAS) zurückgreifen. Das RAS ist eine interne Strukturierungshilfe und Schritt-für-Schritt-Anleitung, die Risiken eines Instituts nach einem gewissen Raster systematisch zu erkennen und zu bewerten. Interpretationsleitlinien zum RAS sollen dazu dienen, die Vorgehensweisen der Aufsichtsbehörden in den verschiedenen Ländern zu harmonisieren und die Kommunikation zwischen ihnen (und wohl auch dem jeweiligen Bankmanagement) zu erleichtern. Für eine ausführliche Beschreibung des angestrebten Dialogs zwischen den Kreditinstituten und der Aufsicht im Rahmen des bankaufsichtsrechtlichen Überprüfungsverfahrens vgl. CEBS 2006; zu den regulatorischen Erwartungen hinsichtlich des ICAAP vgl. Österreichische Nationalbank 2006. Vgl. auch Appendix II.

Säule von Basel II in deutsches Aufsichtsrecht erweitern die MaRisk den bisherigen Regelungsumfang um folgende, bei Banken in der Regel ebenfalls auftretende “wesentliche” Risiken:

- Marktpreisrisiken des Anlagebuchs (insbesondere das Zinsänderungsrisiko),
- Liquiditätsrisiken und
- operationelle Risiken, soweit diese nicht bereits durch die MaK, MaH oder MaIR adressiert wurden.

Eine weitere Zielsetzung der MaRisk in diesem Zusammenhang ist die Zusammenfassung der bisherigen Mindestanforderungen MaH, MaIR und MaK zu einem einheitlichen, konsistenten Regelwerk. Diese zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstandenen Mindestanforderungen enthielten Redundanzen, Schnittstellenprobleme und Wertungswidersprüche, die nun beseitigt werden.

Der integrative Charakter des neuen Regelwerks spiegelt sich in seinem Aufbau wider, der – anders als die bisherigen Mindestanforderungen – einer modularen Struktur folgt, die es ermöglicht, dass notwendige Anpassungen an neue Entwicklungen in der Bankenaufsicht zeitnah durch die Modifikation einzelner oder Integration zusätzlicher Module umgesetzt werden können. Während im Allgemeinen Teil (AT) grundlegende Anforderungen an das Risikomanagement behandelt werden, formuliert der Besondere Teil (BT) spezifische Anforderungen zur Ausgestaltung des internen Kontrollsystems und der Internen Revision.

Der Allgemeine Teil fasst diejenigen Abschnitte der MaH, MaIR und MaK zusammen, die weitgehend identisch sind und daher “vor die Klammer” gezogen werden konnten. Er ist in neun Unterpunkte gegliedert, wobei der Punkt Allgemeine Anforderungen an das Risikomanagement (AT 4) den Kern des Moduls bildet (Angermüller/Eichhorn/Ramke, 2005, S. 396).³⁵ Einen besonderen Stellenwert bei den Allgemeinen Anforderungen an das Risikomanagement (AT 4) nehmen die Geschäfts- und Risikostrategie sowie das Risikotragfähigkeitskonzept ein. Demnach soll zukünftig ein Gesamtrisikoprofil erstellt werden, auf dessen Basis geprüft wird, ob das Risikodeckungspotenzial zum Auffangen aller relevanten Risiken ausreicht und somit die Risikotragfähigkeit gewährleistet ist.

³⁵ Zunächst wird jedoch die Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung (AT 3) definiert, die für alle wesentlichen Elemente des Risikomanagements zuständig ist. Alle Geschäftsleiter müssen die Risiken beurteilen können und die erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Begrenzung treffen. Ebenfalls im Verantwortungsbereich der Geschäfts-

Die Geschäftsaktivitäten dürfen nur auf Grundlage sachgerechter und für die Mitarbeiter nachvollziehbarer Organisationsrichtlinien (AT 5) betrieben werden. Geschäfts-, Kontroll- und Überwachungsunterlagen müssen systematisch und vollständig dokumentiert sein (AT 6). Die personelle und technisch-organisatorische Ausstattung (AT 7) hat sich an betriebsinternen Erfordernissen, den Geschäftsaktivitäten sowie der Risikosituation des Kreditinstituts zu orientieren. Bei den technisch-organisatorischen Anforderungen stehen die Notwendigkeit angemessener IT-Systeme sowie die Festlegung von Notfallkonzepten im Mittelpunkt. Der Allgemeine Teil schließt mit Anforderungen zum Umgang mit neuen Produkten (AT 8) und dem Outsourcing (AT 9) ab.

Der Besondere Teil (BT) enthält spezifische Anforderungen sowohl an die Aufbau- und Ablauforganisation des Kredit- und des Handelsgeschäfts als auch an das Management der wesentlichen Risikokategorien. Die MaRisk nehmen hier leicht verändert die Regelungen der früheren Mindestanforderungen auf, die im Prinzip bereits bisher schon zwischen aufbau- und ablauforganisatorischen sowie risikobezogenen Regelungen differenzierten.³⁶

Insgesamt dürfte somit materiell am wichtigsten sein: Die MaRisk betonen die zentrale Rolle der Bestimmung der Risikotragfähigkeit für das Risikomanagement der Kreditinstitute.³⁷ Eine Bank hat sicherzustellen, dass ihre wesentlichen Risiken stets durch das Risikodeckungspotenzial abgepuffert sind. Dies bedeutet, dass neben den Adressenausfall- und den Marktpreisrisiken aus Handelsgeschäften nun auch – soweit noch nicht geschehen – weitere materielle Risiken in die Risikotragfähigkeitsbetrachtung einzubeziehen sind. Zur Gewährleistung der Risikotragfähigkeit sind geeignete Risikosteuerungs- und -controllingprozesse einzurichten; also auch für die nun neu von den Regelungen erfassten Risikoarten (Pfingsten/Maifarh/Rieso, 2005).

leitung liegen die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation und deren Weiterentwicklung. Diese Forderung wurde ähnlich bereits in den früheren Mindestanforderungen formuliert.

³⁶ Der Besondere Teil beginnt mit den Anforderungen an das interne Kontrollsystem (BT 1). Hier sind im ersten Abschnitt – nur unwesentlich verändert – die aufbau- und ablauforganisatorischen (BTO) Regelungen der MaK zum Kreditgeschäft (BTO 1) verankert, im zweiten Abschnitt die entsprechenden Vorgaben der MaH zum Handelsgeschäft (BTO 2). Die spezifischen Anforderungen an die Risikosteuerungs- und -controllingprozesse (BTR) werden weiter unterteilt anhand der vier Risikokategorien Adressenausfallrisiken (in Anlehnung an die MaK), Marktpreisrisiken (in Anlehnung an die MaH, aber ergänzt um die Marktpreisrisiken im Anlagebuch), Liquiditätsrisiken (neu) und operationelle Risiken (teilweise neu). Die Anforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision (BT 2) sind weitgehend an die bisherigen Regelungen der MaIR angelehnt.

³⁷ Grundsätzlich ist die Risikotragfähigkeitsanalyse kein neues Instrument.

Weitere Risiken, wie z. B. das Reputationsrisiko oder das strategische Risiko, wären im Prinzip ebenfalls zu berücksichtigen. Sie sind jedoch schwieriger oder überhaupt nicht quantifizierbar. Die MaRisk gestatten daher, bestimmte Risiken in begründeten Fällen nicht in das Risikotragfähigkeitskonzept einzubeziehen. Als Beispiel genannt werden in den MaRisk explizit die Liquiditätsrisiken. Die Nichtberücksichtigung im Risikotragfähigkeitskonzept ist plausibel zu begründen, damit solche wesentlichen Risiken nicht in den Risikosteuerungs- und controllingprozessen “vergessen” werden.

Die Geschäftsleitung ist gemäß § 25a Abs. 1 KWG zur Festlegung angemessener Strategien verpflichtet. Nach den MaRisk sind erstmals aufsichtsrechtlich eine Geschäftsstrategie und eine dazu konsistente Risikostrategie festzulegen. Die Aufsicht stellt in den Erläuterungen klar, dass der Inhalt der Geschäftsstrategie allein von der Geschäftsleitung festzulegen ist und daher auch nicht Gegenstand von Prüfungshandlungen sein kann. Die Prüfer haben aber die Geschäftsstrategie bei der Überprüfung der Risikostrategie heranzuziehen. Es geht also um die Konsistenz von Risiko- und Geschäftsstrategie. Es bleibt dem Kreditinstitut überlassen, die Risikostrategie in die Geschäftsstrategie zu integrieren. Handlungsbedarf ergibt sich indes auf jeden Fall für die Banken, die bisher nicht über eine explizit formulierte Geschäftsstrategie für ihre wesentlichen Geschäftsaktivitäten verfügen. Außerdem muss die Risikostrategie alle wesentlichen Risiken berücksichtigen. In die gleiche Richtung gehende Anforderungen waren allerdings – bezogen auf das Kredit- und Handelsgeschäft – schon Gegenstand der MaK und MaH.

Mit Blick auf die Risikosteuerungs- und Risikocontrollingprozesse ist vorgesehen, für die im Rahmen der Risikotragfähigkeit berücksichtigten wesentlichen Risiken regelmäßig angemessene Szenariobetrachtungen durchzuführen. Die Anforderung der MaK, den Kreditrisikobericht mit einer Risikobeurteilung zu versehen, ist auf die gesamte Risikoberichterstattung auszudehnen. Handlungsempfehlungen (zum Beispiel zur Risikoreduzierung) sind “bei Bedarf” aufzunehmen. Ebenfalls aus den MaK übernommen und nun auf alle wesentlichen Risiken übertragen wurde die Anforderung, dass die Geschäftsleitung das Aufsichtsorgan (Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat) vierteljährlich über die Risikosituation in angemessener Weise schriftlich informiert. Somit ist der Berichtsfluss an den Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat neu zu konzipieren und zu erweitern.³⁸

³⁸ Die MaRisk orientieren sich dabei an einschlägigen Regelungen, die von Aktiengesellschaften zu beachten sind (§ 90 AktG, Deutscher Corporate Governance Kodex).

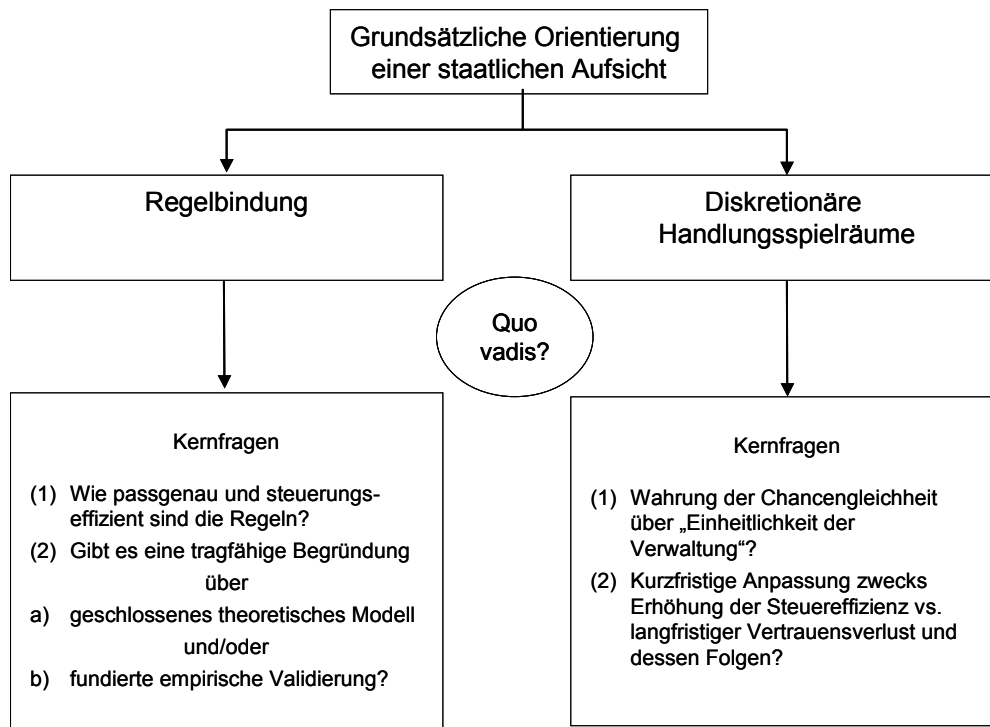
Des Weiteren sind alle zur Einhaltung der MaRisk wesentlichen Handlungen und Festlegungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Für das Kreditgeschäft und das Handelsgeschäft dürfte dies in den meisten Banken bereits weitgehend im Zuge der Umsetzung der MaK und MaH geschehen sein. Jedoch sind alle auf Grund der MaRisk vorgenommenen weitergehenden Änderungen und Ergänzungen an Strukturen, Prozessen und Methoden neu zu dokumentieren.

Bei den MaRisk soll es sich um Rahmenbedingungen handeln, die zum einen “transparent und offen” sind und zum anderen abhängig von der Größe der Institute, deren Geschäftsschwerpunkten und Risikosituationen eine “flexible Umsetzung der Anforderungen mit angemessenem Spielraum” ermöglichen sollen.³⁹ Die BaFin beabsichtigt darüber hinaus, einen “Gesprächskreis” einzurichten, dem neben Verbandsvertretern und Prüfern ausschließlich Vertreter kleinerer Kreditinstitute angehören sollen. In diesem Gesprächskreis sollen allerdings nicht nur MaRisk-relevante Themen diskutiert werden, sondern auch sonstige aufsichtsrechtliche Themen, die insbesondere für kleinere Institute von besonderer Relevanz sind.

Exemplarisch zeigt sich ein Grundproblem der qualitativen Aufsicht (Paul, 1999, 2000, 2002, 2004): Bleiben die Formulierungen der Regeln in einem Bereich, in dem “wenig mit dem Zollstock nachgemessen werden kann” (Artopoulos, 1996), vergleichsweise allgemein, so besitzen die Beaufsichtigten weite Handlungsspielräume. Die Aufsicht verfügt dann spiegelbildlich über weite diskretionäre Beurteilungsspielräume. Dies zieht einerseits die Gefahr nach sich, dass die Beaufsichtigten bestimmte (möglicherweise unerwünschte) Handlungen der Aufsicht nicht bekannt machen; andererseits besteht das Risiko der ungleichen Behandlung der Kreditinstitute durch die Aufsicht. Damit kann auch das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen gefährdet werden, etwa wenn unterschiedliche Prüfungsteams verschiedene Anforderungen an die Aussagekraft von Rating-Systemen stellen. Wird umgekehrt eine starre, stark detaillierte Regelbindung, etwa im Sinne quantitativer Normen, verankert, dann wird das Risikomanagement aufsichtsseitig vorgeprägt/genormt (Zahl der Ratingklassen etc.). Die Anreize zur beabsichtigten evolutorischen Weiterentwicklung und Verbesserung des Risikomanagements würden damit geschmälert.

³⁹ So führt die BaFin in ihrem Anschreiben bei der Übermittlung der MaRisk aus: “Mir liegt sehr viel daran, dass die MaRisk risikoadäquat von den Kreditinstituten umgesetzt werden können. Daher enthalten die MaRisk zahlreiche Öffnungsklauseln, die vor allem den kleinen Kreditinstituten Gestaltungsspielräume für individuelle Umsetzungslösungen einräumen. Die Mitwirkung von Vertretern kleinerer Kreditinstitute im MaRisk-Fachgremium trägt ebenfalls dazu bei, dass den berechtigten Belangen dieser Kreditinstitute Rechnung getragen wird.”

Abbildung 2 - 1
Grundproblem staatlicher Aufsicht



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.3 Organisation

Eine wichtige organisatorische Veränderung der Finanzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes über das Kreditwesen zum 1. Januar 1962 vorgenommen. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) mit Sitz in Berlin wurde etabliert und damit die Aufsicht zentral geregelt.⁴⁰ Vierzig Jahre später, im Frühjahr 2002, wurde mit der Gründung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die zuvor getrennte Aufsicht über Banken, Versicherungen und Wertpapierhandel in eine integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht zusammengeführt.⁴¹ Die BaFin ist eine selbständige

⁴⁰ Zuvor war die Bankenaufsicht dezentral von den Bundesländern ausgeübt worden. Eine Koordination erfolgte durch den "Sonderausschuss Bankenaufsicht".

⁴¹ Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) vom 22. April 2002.

Anstalt öffentlichen Rechts und untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen.

Die BaFin hat sich an den in § 6 des Gesetzes über das Kreditwesen genannten Aufgaben der Bankenaufsicht zu orientieren. Hierzu gehört, Missständen im Kreditwesen entgegenzuwirken, die die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte beeinträchtigen oder die erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft nach sich ziehen können. Im Sinne des § 6 Abs. 3 KWG hat die BaFin das Recht, gegenüber Kreditinstituten und ihren Geschäftsleitern Anordnungen zu treffen. Darüber hinaus hat die BaFin Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzutreten. Die Aufgaben der BaFin umfassen weiterhin die Zulassung, Überwachung und ggf. Schließung von Kreditinstituten.

Die BaFin hat in den verschiedenen Aufsichtsbereichen unterschiedliche Kompetenzen; dies resultiert daraus, dass bei der Gründung der BaFin das materielle Aufsichtsrecht unverändert blieb (vgl. Trott/Geiger 2006). Demzufolge sind die Kompetenzen im Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen, Gesetz über den Wertpapierhandel und Gesetz über das Kreditwesen geregelt. Das Gesetz über das Kreditwesen (KWG) bestimmt in § 7, dass bei der laufenden Überwachung der Institute die BaFin mit der Deutschen Bundesbank zusammenarbeitet. Diese Kooperation ist nicht auf die Neuerung durch Einführung einer Allfinanzaufsicht zurückzuführen. Eine Zusammenarbeit hat es bereits zwischen BAKred und der Deutschen Bundesbank gegeben. Die laufende Überwachung beinhaltet gemäß § 7, Abs. 1, Satz 3 KWG insbesondere die Auswertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen, der Prüfungsberichte nach § 26 KWG. Künftig wird die Durchführung und Auswertung der bankgeschäftlichen Prüfungen zur Beurteilung der angemessenen Eigenkapitalausstattung und der Risikosteuerungsverfahren der Institute und das Bewerten von Prüfungsfeststellungen eine noch stärkere Rolle spielen. BaFin und die Deutsche Bundesbank gehören dem Forum für Finanzmarktaufsicht an, das bei der BaFin eingerichtet ist. Dieses Forum koordiniert die Zusammenarbeit von BaFin und der Deutschen Bundesbank bei der Aufsicht und hat zudem den gesetzlichen Auftrag, in Fragen der Finanzaufsicht, die für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind, zu beraten (FinDAG § 3).

In der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der BaFin und der Deutschen Bundesbank vom 30. Oktober 2002 sowie in der Richtlinie zur Durchführung und Qualitätssicherung der laufenden Überwachung vom 10. Oktober 2003 wurden die Kooperation und Trennung der Auf-

gaben zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank konkretisiert. Die Vereinbarung hat die praxisgerechte Operationalisierung der Zusammenarbeit sowie eine Vermeidung von Doppelarbeit zum Ziel. Hierzu wurden die Begriffe der “laufenden Überwachung” konkretisiert sowie der Ablauf und die jährliche Auswertung der eingereichten Unterlagen festgehalten. Der Vereinbarung zufolge führt die Deutsche Bundesbank regelmäßig bei den Instituten Routinegespräche durch, an denen die BaFin teilnehmen kann. Daneben können von BaFin und der Deutschen Bundesbank anlassbezogene Aufsichtsgespräche geführt werden; auch bei diesen Gesprächen kann die jeweils andere Institution teilnehmen. Die Vereinbarung regelt weiterhin die Kooperation der Deutschen Bundesbank und der BaFin bei den bankgeschäftlichen Prüfungen der laufenden Überwachung, und zwar getrennt bis Ende 2006 bzw. ab 2007 (d. h. mit in Kraft treten des Supervisory Review Process aus der CRD).

Aus der Vereinbarung entwickelte sich die Aufsichtsrichtlinie, in der die Grundsätze der Zusammenarbeit, die Durchführung der laufenden Überwachung und die Aufsichtsplanung und -gespräche näher ausgeführt werden. Demnach kann die Deutsche Bundesbank Bewertungen vornehmen und gegenüber den Instituten vertreten. Die BaFin trifft gemäß Abschnitt 1, Artikel 1 (1) sämtliche aufsichtsrechtlichen Maßnahmen des KWG, insbesondere Allgemeinverfügungen und Verwaltungsakte einschließlich sämtlicher Prüfungsanordnungen. Die BaFin hat die abschließende Entscheidungsbefugnis über bankaufsichtsrechtliche Fragen. BaFin und die Deutsche Bundesbank sind zum gegenseitigen Informationsaustausch verpflichtet. Gemäß Artikel 1 (3) “führt die Bundesbank regelmäßig die Sachverhaltsaufklärung durch und stellt der BaFin alle Informationen und Unterlagen zur Verfügung, die die BaFin für die Entscheidungsfindung benötigt”. Besondere Regelungen gelten bei “Probleminstituten”. Zwar unterliegen auch diese der laufenden Überwachung der Deutschen Bundesbank; die BaFin leitet jedoch ggf. eigene Untersuchungen ein. Hierüber ist die Deutsche Bundesbank vorab zu informieren. Ähnliche Regelungen gelten auch für so genannte Spezialinstitute. Gemäß Aufsichtsrichtlinie sollen BaFin und die Deutsche Bundesbank die Aufsichtsplanung jährlich abstimmen. Aufsichtsgespräche können routinemäßig oder anlassbezogen durchgeführt werden. Routinegespräche werden von einer Institution durchgeführt, wobei die andere Institution ein Beitrittsrecht hat. Sie haben allgemeine Themen wie auch konkrete Sachverhalte zum Inhalt. Anlassbezogene Gespräche werden von der BaFin und der Deutschen Bundesbank regelmäßig gemeinsam durchgeführt. Hierbei geht es um Sachverhalte, die weiterer Aufklärung bedürfen. Die durch die Deutsche Bundesbank vorgenommene Auswertung der Jahres-

abschlüsse und Prüfungsberichte gemäß § 26 KWG beruht auf den von der Deutschen Bundesbank und der BaFin gemeinsam entwickelten Kriterien. Die Deutsche Bundesbank fertigt gemäß Artikel 9 (2) für jedes Institut einen Auswertungsbericht an; bei Probleminstituten wird zunächst ein Kurzbericht erstellt und der BaFin innerhalb von 2 Wochen übermittelt. Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 und nach § 44 b Abs. 2 Satz 1 KWG werden von der BaFin angeordnet. Über die Zusammenarbeit bei Prüfungen hinaus trifft die Aufsichtsrichtlinie auch Regelungen zum Melde- und Anzeigenwesen. Meldungen und Anzeigen werden von der Deutschen Bundesbank entgegengenommen; falls auf Grund der Meldungen Sachverhalte mit bankaufsichtsrechtlicher Relevanz bekannt werden, wird dies der BaFin unverzüglich mitgeteilt.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben kann die BaFin Gebühren und Umlagen erheben. Gebühren werden u. a. erhoben für Erlaubnisse und Genehmigungen. Das FinDAG bestimmt die Obergrenze der Gebühren auf 50 000 Euro. Die Gebührentatbestände und die jeweilige Höhe der Gebühren sind in der FinDAGKostV festgelegt. Kosten, die nicht durch gesonderte Erstattungen gedeckt werden, sind anteilig auf die zu beaufsichtigenden Kreditinstitute umzulegen. Die Umlagebeträge sind dabei u. a. gestaffelt nach der Bilanzsumme. Der Personal- und Sachaufwand, der der Deutschen Bundesbank im Rahmen einer Prüfung oder anderen Tätigkeiten in einem Institut entsteht (Kosten nach § 15 Abs. 1 FinDAG "besondere Erstattung"), ist von der BaFin zu ersetzen (§ 15 Abs. 2 FinDAG). In Absprache mit der BaFin und dem BMF werden die Prüfungskosten den Instituten von der Bundesbank direkt in Rechnung gestellt.

2.3.4 Instrumente

Abgesehen von der Zulassung und der Abwicklung von Kreditinstituten ist die Tätigkeit der Bankenaufsicht vergleichbar mit dem klassischen Prozess des Risikomanagements. Auf der Basis des regulatorischen Auftrags schafft der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen, die durch weitere Regeln der Aufsichtsbehörde, wie den MaRisk (siehe oben), konkretisiert werden. Sie bilden den Maßstab der Aufsicht für die Beurteilung der Kreditinstitute. Dabei hat sie sowohl quantitative Elemente – wie die Kapitalausstattung – als auch qualitative Elemente wie das Risikomanagement zu berücksichtigen. Das Ergebnis muss die Aufsicht zu einem umfassenden Risikoprofil zusammenzuführen, intern kommunizieren und regelmäßig auch

mit dem Institut erörtern, um schließlich die Entscheidung über bankaufsichtliche Eingriffe zu treffen und umzusetzen.

Um die Aufsicht über die Institute nach dem Kreditwesengesetz ausüben zu können (§ 6 Abs. 1 KWG), stehen der BaFin umfangreiche Informations- und Entscheidungsrechte sowie Rechte zur Anordnung von Maßnahmen zur Verfügung. Viele dieser Instrumente orientieren sich am quantitativ ausgerichteten Aufsichtsansatz der vergangenen Jahrzehnte.

2.3.4.1 Anzeige- und Meldepflichten der Kreditinstitute gegenüber BaFin und der Deutschen Bundesbank

Die Aufsicht informiert sich über verschiedene Kanäle über die Vermögens-, Ertrags-, Liquiditäts- und Risikolage der Kreditinstitute. Ein erster Kanal sind die von den Banken regelmäßig zu erstattenden Meldungen und Anzeigen. So wird beispielsweise die Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen sowie die ausreichende Liquidität mittels der monatlich einzureichenden Meldungen zu den Grundsätzen I (Eigenkapital) und Grundsatz II (Liquidität) überwacht.

Mit Hilfe der jeweils bei Gewährung eines Großkredites abzugebenden Meldungen wird die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Kreditgrenzen zur Vermeidung von Kreditkonzentrationen zeitnah überwacht. Werden diese Grenzen überschritten, z. B. durch unvorhergesehene Überziehungen oder Wechselkursänderungen, ist dies der BaFin und der Deutschen Bundesbank unverzüglich anzuzeigen und der Überschreibungsbetrag mit haftendem Eigenkapital zu unterlegen. Der BaFin obliegt es, der Überschreitung zuzustimmen. BaFin und Deutsche Bundesbank überwachen die Rückführung des Kredites unter die gesetzlich zulässige Grenze.

Zur laufenden Überwachung der geschäftlichen Entwicklung dienen der Bankenaufsicht insbesondere die monatlich bei der Zentralbank einzureichenden Monatsausweise bzw. die Bilanzstatistik. Hinzu kommen die Statistiken zum Auslandsstatus, die Kreditzusagenstatistik und die monatliche Zinsstatistik.

Wesentliche Veränderungen der wirtschaftlichen, rechtlichen oder organisatorischen Struktur eines Instituts haben Institute und Finanzholding-Gesellschaften der BaFin sowie der Deutschen Bundesbank nach § 24 KWG anzuzeigen. Zu den anzuzeigenden Sachverhalten gehören beispielsweise:

- die Absicht und der Vollzug der Bestellung eines Geschäftsleiters oder die Ermächtigung einer Person zur Einzelvertretung des Instituts;
- das Ausscheiden des Gesellschafters und der Entzug der Einzelvertretungsbefugnis;
- die Übernahme und die Aufgabe einer unmittelbaren Beteiligung;
- die Änderung der Rechtsform sowie die Verlegung einer Niederlassung oder eines Sitzes des Instituts oder die Errichtung, die Verlegung bzw. die Schließung einer Zweigstelle in einem Drittstaat;
- das Auftreten eines Verlusts in Höhe von einem Viertel des haftenden Eigenkapitals.

Daneben gibt es auch regelmäßig abzugebende Jahresmeldungen wie beispielsweise die Aufstellung der mittelbaren und bedeutenden Beteiligungen.

2.3.4.2 Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses der Wirtschaftsprüfer

Entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften müssen Kreditinstitute unabhängig von ihrer Größe ihren Jahresabschluss und Lagebericht sowie gegebenenfalls ihren Konzernabschluss und Konzernlagebericht prüfen lassen. Der Jahresabschlussprüfer hat die Prüfung unter Beachtung der relevanten Rechnungslegungs- und Prüfungsgrundsätze durchzuführen und in seinem Bestätigungsvermerk festzustellen, ob der vorgelegte Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz-, und Ertragslage des Instituts vermittelt (“true and fair view”).

Zusätzlich und von den handelsrechtlichen Anforderungen unabhängig enthalten die Prüfungsberichtsverordnung sowie das Kreditwesengesetz eine Vielzahl weiterer Prüfungs- und Berichtspflichten (§ 29 KWG), die allein auf bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen beruhen und den Prüfungsumfang über die handelsrechtliche Jahresabschlussprüfung hinaus deutlich erweitern.

So verlangt § 29 KWG u. a., auf der Grundlage der Anzeigenverordnung und der Großkredit- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV), die Prüfung der Anzeigen zu den Eigenkapital- und Liquiditätsgrundsätzen für Institute und Institutsgruppen, die Einhaltung der Begrenzungen beim Erwerb von Beteiligungen, die Groß- und Millionenkreditmeldungen sowie die Verfahrensweise bei der Gewährung von Organkrediten, die Maßnahmen zur Sicherstellung der Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Kreditnehmer (§ 18 KWG) und

schließlich die von § 24 KWG (siehe oben) geforderten Anzeigen inhaltlich und in organisatorischer Hinsicht zu beurteilen und im Prüfungsbericht darzustellen.

Ebenso verlangt die Prüfungsberichtsverordnung die Prüfung, Beurteilung und Darstellung der Organisation des Rechnungswesens, wozu auch der ordnungsmäßige Einsatz von computergestützten Verfahren und insbesondere die Einhaltung der von der BaFin bekannt gegebenen Anforderungen zur grenzüberschreitenden Datenverarbeitung gehören.

Im Handelsbereich sowie für das Kreditgeschäft sind die Organisation und die implementierten Kontrollsysteme zu prüfen und berichtsmäßig darzustellen. Hinsichtlich des Kreditgeschäftes gibt es weitergehende Anforderungen insbesondere bei der Darstellung seiner Struktur sowie der Berichterstattung über einzelne geprüfte Engagements im Prüfungsbericht. Außerdem ist der Umfang der vom Institut eingegangenen Länderrisiken insgesamt sowie die Art ihrer Überwachung zu würdigen.

Darüber hinaus ist die Einhaltung der Verpflichtungen aus den Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften sowie die Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft und die Ausgestaltung der Internen Revision der Kreditinstitute, die seit Ende 2005 in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement zusammengefasst sind, im Prüfungsbericht zu würdigen und darzustellen.

Neben diesen Anforderungen des Kreditwesengesetzes ist im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auch die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Geldwäschegesetz und dem Depotgesetz zu prüfen, sofern das Institut Depots für seine Kunden führt. Die Depotprüfung wird teilweise als eigene Prüfung ausgeführt, steht aber inhaltlich und rechtlich im Zusammenhang mit der Jahresabschlussprüfung.

Die Darstellung des breiten Prüfungsspektrums zeigt, dass die vom Handelsrecht eigentlich geforderte Jahresabschlussprüfung in erheblichem Umfang für die Zwecke der Bankenaufsicht erweitert wurde. Der Prüfungsbericht ist das wesentliche Informationsinstrument der Bankenaufsicht, er enthält detaillierte Informationen über die Vermögens-, Ertrags-, und Liquiditätslage der Institute, aber zusätzlich auch über die Organisation, Potenziale und Prozesse.⁴² Auf Verlangen hat der Prüfer den Prüfungsbericht der BaFin oder der Deutschen Bun-

⁴² Prüfungsumfang und Prüfungsinhalt sind dabei u. a. in der vom Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und nach Anhörung der Bundesbank erlassenen Prüfungsberichtsverordnung geregelt. Die Verordnung unterliegt derzeit einer grundlegenden Überarbeitung, um den Anforderungen der qualitativen Aufsicht des SRP zu genügen. Die Berichterstattung des Abschlussprüfers über die

desbank zu erläutern und sonstige bei der Prüfung bekannt gewordene Tatsachen mitzuteilen, die gegen eine ordnungsgemäße Durchführung der Geschäfte des Instituts sprechen (Auskunftsrecht der BaFin und der Deutschen Bundesbank gegenüber den Abschlussprüfern).

Neben der Berichterstattung im Prüfungsbericht ist der Abschlussprüfer zudem verpflichtet, der BaFin und der Deutschen Bundesbank unverzüglich anzuzeigen, wenn ihm bei der Prüfung Tatsachen bekannt werden, welche die Einschränkung oder Versagung des Bestätigungsvermerks rechtfertigen, den Bestand des Instituts gefährden oder seine Entwicklung wesentlich beeinträchtigen können bzw. die schwerwiegende Verstöße der Geschäftsleiter gegen Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag erkennen lassen (Meldungen nach § 29 Abs. 3 KWG).

2.3.4.3 Auskunftsrecht der BaFin und der Deutschen Bundesbank gegenüber den Kreditinstituten

Ein Institut, die Mitglieder seiner Organe sowie seine Beschäftigten haben der BaFin, den Personen und Einrichtungen, derer sich die BaFin bei der Durchführung ihrer Aufgaben bedient, sowie der Deutschen Bundesbank auf Verlangen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten zu erteilen und Unterlagen vorzulegen (§ 44 Abs. 1 KWG). Das Auskunftsrecht gewinnt in einer am Risikomanagement ausgerichteten Aufsicht an Bedeutung. Im Gegensatz zum Meldewesen gewähren individuelle Auskünfte der Institute einen Einblick in die Organisation des Risikomanagements und dessen Ergebnisse. Zu den angeforderten Informationen können neben eigens für die Aufsicht angefertigten Darstellungen auch interne Berichte des Risikocontrollings oder Prüfungsergebnisse der Innenrevision einer Bank gehören.

Das Auskunftsrecht beinhaltet auch das Recht der BaFin, an Hauptversammlungen, Generalversammlungen oder Gesellschafterversammlungen sowie den Sitzungen der Aufsichtsorgane juristischer Personen teilzunehmen.

wesentlichen Risiken und das Risikomanagement soll in den Mittelpunkt gerückt und dem Prüfer größere Freiheiten in der Darstellung gegeben werden. Detaillierte Anforderungen zum Beispiel an die Prüfung des Meldewesens oder einzelner Regelwerke der Bankenaufsicht sollen zugunsten allgemeiner Vorgaben und einiger Grundsätze der ordnungsgemäßen Prüfung und Berichterstattung reduziert werden.

2.3.4.4 Aufsichtsgespräche mit der Leitungsebene der Kreditinstitute

Aufsichtsgespräche sind – wie oben bereits erläutert – ein eigenständiges und wesentliches Instrument der laufenden Überwachung der Institute und als Instrument der qualitativen Aufsicht zu sehen. Sie werden routinemäßig, in der Regel einmal jährlich, oder anlassbezogen mit den oberen Führungsebenen der Kreditinstitute durchgeführt und können sowohl von der BaFin als auch von der Deutschen Bundesbank initiiert werden.

Aufsichtsgespräche haben vor allem die Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung, die wirtschaftliche Entwicklung, die Risikolage und -steuerung der Institute sowie die internen Überwachungssysteme zum Gegenstand. Die Deutsche Bundesbank fasst die wesentlichen Gesprächsergebnisse und insbesondere die vereinbarten Maßnahmen in einem Rückmeldungsschreiben für das Institut zusammen.

Anlassbezogene Gespräche dienen der Erörterung von Sachverhalten, die einen spezifischen Informationsbedarf der Aufsicht zu einem institutsbezogenen Thema decken sollen oder auf Grund von kritischen Entwicklungen bei einem Institut einer weiteren Aufklärung bedürfen, um sie bankaufsichtlich würdigen zu können.

2.3.4.5 Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG (“Sonderprüfungen”)

Neben dem Recht, Auskünfte und Unterlagen zu verlangen, hat die BaFin gemäß § 44 Abs. 1 KWG das Recht, eigene Prüfungen bei den Instituten durchzuführen. Die BaFin kann diese Prüfungen selbst durchführen, sich der Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank bedienen oder die Aufgabe auf Dritte, wie beispielsweise Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder die Prüfungseinrichtungen der Verbände übertragen. Bei der Auswahl der Personen, an welche die BaFin diese Prüfungen überträgt, ist sie grundsätzlich frei.⁴³ In jüngster Zeit erfolgt die Vergabe dieser Aufträge an Dritte regelmäßig auf der Grundlage öffentlicher Ausschreibungen.

Alle Prüfungen nach § 44 Abs. 1 KWG werden mittels Verwaltungsakt angeordnet. In früheren Jahren mussten sie durch einen Anlass begründet sein, mit der Folge, dass eine Bank das Vertrauen ihrer Kunden verlor, sobald die Anordnung einer Sonderprüfung bekannt wurde.

⁴³ Es sei denn, es handelt sich um bankgeschäftliche Prüfungen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 zur Beurteilung der angemessenen Eigenkapitalausstattung und der Risikosteuerungsverfahren, die als Teil der laufenden Überwachung der Institute im Regelfall von der Deutschen Bundesbank durchzuführen sind.

Seit den siebziger Jahren sind deshalb Prüfungen ohne besonderen Anlass möglich. Im Unterschied zu den Jahresabschlussprüfungen fokussieren die Prüfungen nach § 44 KWG bestimmte Prüfungsgegenstände und erlauben der Aufsicht so punktuell einen tieferen Einblick in bestimmte Prüfungsfelder. Die Aufsicht unterscheidet dabei derzeit zehn verschiedene Prüfungsschwerpunkte (Tabelle 2-1).

Tabelle 2-1
Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG

Kurzbezeichnung	Prüfungsgegenstand (Schwerpunkt)
KSP	Kreditsonderprüfungen, die sich zum Beispiel auf die Werthaltigkeit von Kreditengagements oder die Einhaltung von § 13 KWG beziehen
MaK	Einhaltung der Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft
MaH	Einhaltung der Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften
MaR	Einhaltung der Mindestanforderungen an die Interne Revision
Orga	Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation im Sinne des § 25a KWG, soweit es nicht um die Einhaltung spezieller Mindestanforderungen geht
Deckung	Einhaltung der Deckungsvorschriften nach dem Pfandbriefgesetz (gemäß § 3 PfandBG ist die Pfandbriefdeckung grundsätzlich alle zwei Jahre zu prüfen)
Sonstige	Verbleibende Prüfungsgegenstände wie etwa Einhaltung des Grundsatzes II oder Management des Zinsänderungsrisikos
MRM	Eignung eines Marktrisikomodells für Zwecke der Eigenmittelunterlegung nach § 10 Abs. 1c KWG (künftig in der SolvV geregelt)
AMA	Eignung eines fortgeschrittenen Messansatzes (AMA) zur Ermittlung der Eigenmittelanforderung für das operationelle Risiko sowie Einhaltung der Mindestanforderungen an die Nutzung des AMA nach der SolvV
IRBA	Eignung der Ratingsysteme und Beteiligungsrisikomodelle, die im Rahmen eines auf internen Ratings basierenden Ansatzes (IRBA) zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für Adressrisiken verwendet werden, und Einhaltung der Mindestanforderungen an die Nutzung des IRBA nach der SolvV

Quelle: BaFin (2006), S. 116.

Die in der Übersicht genannten Modellprüfungen (MRM, AMA und IRBA) sind insofern ein Sonderfall der Prüfungen nach § 44 KWG, weil sie auf Antrag eines Kreditinstitutes durchgeführt werden, das auf Basis seiner bankintern entwickelten Risikomessmodelle die angemessene Eigenmittelausstattung gemäß § 10 KWG berechnen möchte.

Tabelle 2-2 veranschaulicht das § 44-Prüfungsgeschehen in den Jahren 2004 und 2005, wobei deutlich wird, dass quantitative und qualitative Prüfungen des Kreditbereichs (Kreditsonderprüfungen, MaK-Prüfungen) den überwiegenden Teil ausmachten. Gerade die quantitativen

Kreditsonderprüfungen veranlassten in der Vergangenheit einzelne Kreditinstitute, besonders aber deren Verbände zu heftiger Kritik an der BaFin.⁴⁴

Tabelle 2–2
Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand	2005		2004	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
KSP	165	49	196	57
MaK	93	28	36	10
MaH	29	9	74	21
MaIR	0	0	0	0
Orga	18	5	20	6
Deckung	7	2	6	2
Sonstige	10	3	7	2
MRM	8	2	7	2
AMA	0	0	0	0
IRBA	5	1	0	0
Summe	335	100	346	100

Quelle: BaFin (2006), S. 118.

Um Missverständnisse zu vermeiden, findet im Rahmen von Prüfungen gemäß § 44 KWG ein Sachverhaltsabgleich statt, bei dem der Prüfer die den Feststellungen zu Grunde liegenden Tatsachen darstellt. Eine Schlussbesprechung, wie bei Jahresabschlussprüfungen üblich, bei der die Prüfungsfeststellungen mit dem Mandanten besprochen werden, erfolgt bei “Sonderprüfungen” nicht.

Über die Durchführung und die Ergebnisse der Prüfung wird ein Bericht erstellt, der, sofern Dritte die Prüfung durchführen, unmittelbar an die BaFin und die Deutsche Bundesbank zu senden ist und von dieser an das geprüfte Institut weitergeleitet wird.

Stellt der Prüfer bei seiner Prüfung Mängel fest, wird das Institut je nach Art und Schwere des Mangels zur Stellungnahme und Beseitigung aufgefordert. In besonders schwerwiegenden Fällen wird die BaFin aufsichtsrechtliche Maßnahmen einleiten. Tabelle 2-3 gibt einen Überblick über aufsichtsrechtliche Beanstandungen und Maßnahmen im Jahr 2005. Die Kosten für die Durchführung dieser Prüfung sind vom geprüften Institut zu tragen.

⁴⁴ Vgl. Börsen-Zeitung vom 10. März 2006, S. 5, Börsen-Zeitung vom 9. September 2004, S. 4.

Tabelle 2-3
Aufsichtsrechtliche Beanstandungen und Maßnahmen im Jahr 2005

Institutsgruppe	Gravierende Beanstandungen	Maßnahmen gegen Geschäftsleiter	Bußgelder	Maßnahmen bei Gefahr (nach § 46 KWG)
Kreditbanken	26	0	0	1
Sparkassensektor	33	12	0	0
Genossenschaftssektor	116	25	0	3
Sonstige Institute	20	2	0	4
Summe	195	39	0	8

Quelle: BaFin (2006), S. 119.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass BaFin und die Deutsche Bundesbank über ein umfangreiches aufsichtsrechtliches Instrumentarium verfügen, das es ihnen erlaubt, wesentliche entscheidungsrelevante Daten laufend zu erheben. Während das Meldewesen der Aufsicht standardisierte Informationen anbietet, ermöglichen das Auskunftersuchen, das Aufsichtsgespräch und die Sonderprüfung eine individuelle, an den Umständen des Instituts ausgerichtete Beurteilung der Risiken und deren Management. Zugleich bieten sie der Bank die Möglichkeit, sich gegenüber der Aufsicht direkt darzustellen.

Die Summe aller Informationsquellen soll die Bankenaufsicht in die Lage versetzen, ein umfassendes Risikoprofil eines Instituts zu entwerfen, mit dem sie Risiken für das Institut frühzeitig erkennt und entsprechende Maßnahmen einleitet.

3 Identifikation von Problembereichen der deutschen Aufsichtspraxis

In der Öffentlichkeit wurde in den vergangenen Jahren mitunter massive Kritik an der Aufsichtspraxis in Deutschland laut.⁴⁵ Diese betrifft vor allem die Transparenz der Aufsichtstrategie, einzelne Instrumente (z. B. die Prüfungen nach § 44 KWG), die Organisation der Aufsicht zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank, die Kommunikation mit der Aufsicht, aber auch die Finanzierung speziell der BaFin. Vielfach wurde auch über Wettbewerbsverzerrungen durch die deutsche Regulierungs- und Aufsichtspraxis geklagt.⁴⁶

Die im Rahmen der öffentlichen Debatte diskutierten Einzelaspekte ergeben jedoch keine Gesamtschau bezüglich der Bewertung der Aufsichtspraxis in Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist es die zentrale Aufgabe der vorliegenden Studie, die Erfahrungen der unmittelbar von der Aufsichtspraxis betroffenen Kreditinstitute in einem Überblick zusammen zu stellen. Ein wesentliches Ziel ist es, eventuell bestehende Problembereiche im Verhältnis zwischen der Bankenaufsicht und den Kreditinstituten herauszuarbeiten und zu systematisieren. Dazu wurde eine schriftliche Befragung ausgewählter Marktteilnehmer mittels eines eigens hierfür entwickelten Fragebogens durchgeführt. Der Entwicklung dieses Fragebogens gingen fachliche Vorgespräche voraus, die insbesondere der spezifischen Identifizierung möglicher Problembereiche dienten. Vorrangig sollte eruiert werden, ob die in der Öffentlichkeit diskutierten Problemfelder sich mit den Erfahrungen der unmittelbar Betroffenen deckten. Vor dem Erstellen des Fragebogens wurden deshalb Vorgespräche mit Vertretern des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB), des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV), des Verbandes öffentlicher Banken (VÖB), mit Vertretern einzelner Landesverbände der Kreditwirtschaft, Vertretern verschiedener Privatbanken, Landesbanken, Sparkassen sowie genossenschaftlicher Kreditinstitute geführt, bei denen auch Marktteilnehmer aus unterschiedlichen Regionen zu Worte kamen. Um sicher zu stellen, dass die einzelnen Gespräche einer gemeinsamen Systematik

⁴⁵ Hierbei geht es um die Aufsichtspraxis in Deutschland und deren Einzelaspekte. Die aktuelle Diskussion um die Kontrollstrukturen innerhalb der BaFin ist von dieser Untersuchung inhaltlich zu trennen.

⁴⁶ Vgl. u. a. Handelsblatt vom 26. Juli 2006, S. 21, Handelsblatt vom 26. Juni 2006, S. 27, Handelsblatt vom 19. Juni 2006, S. 23, Handelsblatt vom 13. Juni 2006, S. 22, Financial Times vom 15. Dezember 2005 (Dossier), Financial Times vom 7. März 2005, Financial Times vom 16. Februar 2005, Financial Times vom 09. Dezember 2004.

folgen, wurde eigens hierfür ein sogenannter Gesprächsleitfaden entwickelt. Dieser gliedert sich im Wesentlichen in die Punkte Instrumente der Aufsicht, Verhältnis zur BaFin, Erfahrungen mit Prüfungen, Entbürokratisierung sowie Zukunft der Aufsichtspraxis. Die Gespräche wurden jeweils mit der Frage eröffnet: “Welche Themen sollten Ihres Erachtens bei einer Befragung unbedingt aufgenommen werden?” Nach den jeweiligen Gesprächen wurde ein entsprechendes Protokoll angefertigt.⁴⁷

Ausgangspunkt des folgenden Abschnitts sind die ausgewerteten Protokolle. Ein zentrales Ergebnis ist: Zwar ergab sich im Zuge dieser Interviews ein ähnliches Themenspektrum wie es in den Presseberichten zu finden ist; einzelne Aspekte und Bewertungen wurden jedoch wesentlich differenzierter vorgetragen.

3.1 Problembereich: Aufsichtsinstrumente

Kritisiert wurde vor allem die Durchführung der Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG. Insbesondere die Dauer, Frequenz, Kosten und mangelnden Erkenntnisse der Prüfungen sowie die Qualifikation und das Auftreten der Prüfer wurden von vielen Befragten als problematisch empfunden. Sowohl die Vorbereitung auf eine Sonderprüfung als auch die Prüfung selbst nimmt nach Angaben zahlreicher Gesprächspartner viel Zeit in Anspruch. Dies wird vielfach darauf zurück geführt, dass ein hoher Detaillierungsgrad der Prüfungen verlangt wird. Kritisch wurde angemerkt, dass es zudem oftmals zu Parallelprüfungen komme. So würden diese sogenannten “Sonderprüfungen” teilweise zur gleichen Zeit wie Jahresabschlussprüfungen durchgeführt. Einige Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die gesetzlich verankert eigene Prüfungsorgane etabliert haben, kritisierten, dass es häufig zu Mehrfachprüfungen komme. Zudem wurde in diesem Zusammenhang der Verdacht geäußert, es handele sich teilweise eher um “Prüfungen der Verbandsprüfer” durch die Bankenaufsicht. Ein weiterer Kritikpunkt von Interviewpartnern bezieht sich auf Anzahl und Inhalt der “Sonderprüfungen”. So sei die Anzahl dieser Prüfungen zu hoch und der Prüfungsauftrag oftmals nicht hinreichend konkretisiert. Dabei komme es auch zu Missverständnissen über den Zweck der Prüfung, d. h. darüber, ob Prüfungen anlassbezogen oder routinemäßig seien. Viele Gesprächspartner forderten eine höhere Risikoorientierung der Prüfungsaufträge.

⁴⁷ Eines dieser Vorgespräche folgte aus organisatorischen Gründen nicht diesem Muster, hier hatte das Kreditinstitut die in dem Gesprächsleitfaden festgehaltenen Fragen schriftlich beantwortet.

Die Kosten der Prüfungen waren ebenfalls Anlass für Beschwerden. Es wurde geäußert, dass die “Sonderprüfungen skandalös teuer” seien und Probleme bei der Abrechnung aufträten. Problematisch sei ferner, dass die Rechnung durch den Prüfer ohne vorherige Überprüfung durch die BaFin direkt der Bank zugestellt würde. Zwar seien die Sätze der Prüfer fest vorgegeben; Probleme bereite aber die Anzahl der verrechneten Stunden.

“Zu viel, zu teuer, zu wenig Ergebnisse”, fasste daher ein Befragter die Probleme mit “Sonderprüfungen” zusammen. “Sonderprüfungen” – insbesondere, wenn diese anlassbezogen sind – seien prinzipiell gut und wichtig, um Missstände und Probleme aufzudecken. Der Nutzen dieser Prüfungen sei bislang jedoch gering. Zum einen gibt es – so die Kritik – wenig Feedback. Zum anderen sei die Reaktionsdauer der BaFin zu lang. Damit “Sonderprüfungen” für die Banken tatsächlich von Nutzen seien, müsste die Kommunikation verbessert werden, insbesondere – so die Anregung einiger Interviewpartner – sollten die Ergebnisse der Prüfung in einem gesonderten Gespräch mit der BaFin detailliert besprochen werden.

Auch die Ausführung der Aufsichtsgespräche wurde von Befragten in Frage gestellt. Zwar schätzten die meisten Interviewpartner die Idee eines Gesprächs zwischen dem Management der Kreditinstitute und der Aufsicht insgesamt positiv ein, doch wurden der derzeit geringe Nutzen und die unklare Rollenverteilung zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank bei diesen Gesprächen kritisiert. Außerdem wurde auch der Tonfall, in dem diese Gespräche zum Teil stattfänden, bemängelt; dabei wurde den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BaFin gelegentlich ein verhältnismäßig unbotmäßiges Verhalten bescheinigt. Darüber hinaus hieß es teilweise, dass die Vertreter der Bankenaufsicht nicht gut vorbereitet und die Ziele eines solchen Gesprächs nicht klar gewesen seien. Es seien zudem Fragen, beispielsweise in Bezug auf Stellenbesetzungen und Personalstrategien gestellt worden, die – nach Auffassung der Interviewten – außerhalb des Aufgabenbereiches der BaFin lägen. Nicht ganz klar sei zudem, wann die Deutsche Bundesbank allein Gespräche führe und wann und warum die BaFin an den Gesprächen zusätzlich teilnimmt. In jedem Falle sollten beide Institutionen “mit einer Stimme sprechen und sich nicht gegenseitig eine Aufsichtskonkurrenz liefern”, so ein Befragter. Wünschenswert sei auch, die Aufsichtsgespräche mit den anderen Instrumenten der Aufsicht besser zu verzahnen. Kritisch wurde zudem gesehen, dass die Aufsicht nach diesen Gesprächen nicht regelmäßig einen Feedback-Bogen erstellt.

3.2 Problembereich: Kommunikation zwischen Aufsicht und Banken

Eines der zentralen Problemfelder ist nach den Aussagen der Gesprächspartner die Kommunikation zwischen Bankaufsicht und Banken. In einigen der Interviews wurde auf den “barschen” Stil der schriftlichen Kommunikation hingewiesen. So seien die Briefe der BaFin regelmäßig mit einer “unnötigen Schärfe” versehen; gelegentlich werde bei nur geringfügigen Anlässen ein hohes Drohpotential aufgebaut. Einige Befragte sprachen von “Aufsichtsarroganz”, welche die Kommunikation erschwere. Insgesamt würde eine verbesserte Kommunikation bestimmter Entscheidungen der Aufsicht dazu beitragen, das Verständnis für ihr Handeln zu erhöhen.

Bezogen auf “Sonderprüfungen” und Aufsichtsgespräche geht es nach den Angaben der Befragten es aber nicht nur darum, die Kommunikation über Ergebnisse zu verbessern. Gefordert wurde auch eine frühzeitige Absprache bezüglich der geplanten Prüfungen sowie mehr Informationen im Vorfeld von Aufsichtsgesprächen.

3.3 Problembereich: Arbeitsweise, Struktur und Finanzierung der Aufsicht

Einer der Befragten kritisierte, dass die Aufsicht sich vor allem auf die “Bekämpfung” von Risiken und weniger auf die Prophylaxe konzentriere. Dabei könne es durchaus hilfreich sein, klare Ziele mit den einzelnen Banken zu vereinbaren. Der Grad der Zielerreichung könne von der Aufsicht als Indikator bei der Früherkennung von Risiken genutzt werden.

Vielfach wurde bemängelt, dass der Aufsicht ein risikoorientiertes Gesamtkonzept fehle. Allerdings merkten einige der Befragten an, dass es hier bereits im Zeitverlauf Verbesserungen gegeben hätte. Auch wurde kritisiert, dass sich die Aufsicht im Wesentlichen auf die Prüfung von Einzelfällen beschränke und damit Systemprüfungen vernachlässige. Einzelne Interviewpartner verwiesen darauf, dass Selbstregulierungsmechanismen der verschiedenen Bankenverbände nicht ausreichend berücksichtigt würden. Ein weiterer Kritikpunkt war die mangelnde Transparenz der Aufsichtsziele und Entscheidungsabläufe innerhalb der Bankaufsicht. Eine konsistente Strategie sei dabei nicht erkennbar. Auch die von der BaFin postulierte schlanke Regulierung sei bislang nicht in die Praxis umgesetzt worden. Zudem bestünden Probleme bei der Umsetzung internationaler Richtlinien. Vielfach würden über die EU-

Anforderungen hinaus weitere Auflagen für das deutsche Kreditgewerbe durchgesetzt. Eine in den Gesprächen vorgebrachte Forderung war, das EU-Recht in Deutschland 1:1 umzusetzen.

Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass im Zuge des raschen Aufbaus der Allfinanzbehörde möglicherweise besondere Probleme bei der Personalentwicklung entstanden seien. So wurde erklärt, viele der neuen Mitarbeiter seien relativ unerfahren. Den Mitarbeitern der BaFin fehle es oftmals an Praxiskenntnis und "Augenmaß". Insgesamt sei die fachliche Qualifikation des Personals nicht immer zufriedenstellend, wenngleich es Unterschiede zwischen den Mitarbeitern gäbe – insbesondere im Hinblick auf ihr Verständnis für Prozesse, wirtschaftliche Zusammenhänge und Marktusancen. Problematisch sei zudem der häufige Personalwechsel. Damit die BaFin-Mitarbeiter einen besseren Einblick in den praktischen Betrieb einer Bank bekämen, schlugen einige der Befragten einen regelmäßigen Personalaustausch mit der Bankpraxis vor. Um international tätige Bankinstitute adäquat überwachen zu können, müsse die BaFin entsprechende Spezialisten einstellen und einen stärker international gelagerten Mitarbeiterpool aufbauen.

Ein häufig genanntes Problem der Aufsichtstruktur war die – zumindest nach außen – nicht klar definierte Aufgabenteilung zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank. Für die Kreditinstitute war nicht immer klar, welche der Institutionen ihr Ansprechpartner ist. Als weiteres Problem wurde die mangelnde Abstimmung zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank benannt; so würden oftmals Unterlagen von einer Institution angefordert, die kurz zuvor an die andere gegangen seien. Manchmal habe man sogar das Gefühl, beide Institutionen stünden in Konkurrenz zueinander. So wurde als plakatives Beispiel angeführt: Habe die BaFin x Kopien eines Dokumentes erhalten, fordere auch die Deutsche Bundesbank die gleiche Anzahl Kopien an (und umgekehrt). Bei den geführten Interviews wurde mehrmals die Doppelaufsicht bemängelt und die Frage gestellt, ob es hier nicht Einsparungspotential gäbe. Dabei wurde angemerkt, dass in Deutschland das Verhältnis von Mitarbeitern der Aufsicht und der Anzahl der beaufsichtigten Institute 1:1 betrage, während das Verhältnis im Ausland bei 1:10 liege. Als weiterer Punkt wurde angedeutet, dass es nicht nur zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank Abstimmungsschwierigkeiten gäbe, sondern auch innerhalb der Institutionen sowie mit den Verbänden.

Kritik gab es auch bezüglich der Finanzierung der BaFin, die sich zu 100 % aus Umlagen der zu beaufsichtigenden Unternehmen finanziert.⁴⁸ Vor allem im Hinblick auf ein vergrößertes Aufgabenspektrum der BaFin fordern viele Banken eine Beteiligung des Staates an den Kosten. Besonders kritisch wurde die Finanzierung "aufsichtsfremder" Leistungen der BaFin gesehen. So ist nach Meinung von Gesprächspartnern nicht einzusehen, dass die Banken zu 100 % die Kosten für staatliche Aufgaben aus anderen Politikbereichen, wie z. B. Geldwäschebekämpfung oder Steuerfahndung, übernehmen. An den Kosten des Kontoabrufverfahrens, das Finanz- und Sozialbehörden Zugriff auf Personalstammdaten gestattet, die die Kreditinstitute speichern müssen, sollte sich auch der Staat beteiligen. Einige der Befragten sprachen sich für eine Rückkehr zur "90/10" (Kreditinstitute/Staat) Ko-Finanzierung aus. Dabei wurde von einigen Interviewten die Einschätzung geäußert, dass die Beteiligung des Staates an den Aufsichtskosten disziplinierend wirke. Es wurde teilweise argumentiert, dass eine solche Beteiligung einen stärkeren Anreiz für wirtschaftliches Handeln und eine effektive Kontrolle des aufsichtlichen Handelns durch den Verwaltungsrat, aber auch durch das Bundesministerium der Finanzen gäbe. Zum Teil waren die Befragten zwar mit der Kostengestaltung einverstanden, forderten aber mehr Transparenz der Kosten und dass die Lenkungssysteme richtig gestaltet würden (Verwaltungsrat und Fachaufsicht durch BMF).

3.4 Problembereich: Qualitative Aufsicht

Ein zentrales Zukunftsthema ist für viele der Befragten die qualitative Aufsicht. Der Übergang auf die damit verbundenen Vorschriften wirft bereits seine Schatten voraus. Dabei ist allerdings noch unklar, wie der zukünftige Gestaltungsspielraum der Kreditinstitute effizient genutzt werden kann. Daher ist eine Beurteilung der durch die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen ausgelösten Anpassungsprozesse im Bankensektor erst teilweise möglich. Vielmehr muss hier die weitere Entwicklung abgewartet werden. Gleichwohl wurde deutlich, dass in manchen Fällen der Umbruch in der Aufsichtspraxis die Vorstände der Kreditinstitute verunsichert. Dabei hieß es insbesondere, einzelne Vorstände hätten Angst vor den Ermessensspielräumen, die durch eine qualitative Aufsicht entstünden.

⁴⁸ Allerdings gab es auch einzelne Befragte, die den vollzogenen Übergang zu einer 100 %-Finanzierung befürworteten. Begründet wurde dies damit, dass die BaFin bei einer 100 %-Finanzierung durch die Kreditinstitute aus den budgetären Zwängen des Bundeshaushalts befreit sei.

3.5 Von den Vorabgesprächen zum Fragebogen

Im Zuge der Vorabgespräche wurde klar, dass die Kommunikation zwischen der Bankenaufsicht und den Kreditinstituten einen wichtigen Ansatzpunkt bei der Beurteilung der Leistungen der Finanzaufsicht darstellt. Daher schien es geboten, diesen Prozess genauer zu untersuchen. Im Fragebogen spiegelt sich dies bereits in dem Einstieg wider (Fragenblock I: Kontakte mit der Bankenaufsicht). In einigen der Interviews wurde Kritik an den eigenen Verbänden geübt. So fehle den Verbandsprüfern häufig der Mut zu Entscheidungen. Auch sei die verbandsinterne Bürokratie sehr groß. Wünsche nach einer Prüfung der Arbeit der Verbände und einem besseren Zusammenspiel zwischen Deutscher Bundesbank, BaFin und den Verbänden wurden geäußert. Folglich wurde im Zuge der Eingangsfragen der Möglichkeit Rechnung getragen, dass die jeweiligen Verbände für ausgewählte Kreditinstitute die wichtigste Anlaufstellen in aufsichtsrechtlichen Fragen sein könnten.⁴⁹

Während bei den Jahresabschlussprüfungen von unseren Gesprächspartnern keine Probleme gesehen wurden, wurden insbesondere die Prüfungen nach § 44 Abs. 1 KWG und teilweise auch die Aufsichtsgespräche als problembeladen bezeichnet. In der Fragebogengestaltung wurde daher den beiden Prüfungsinstrumenten jeweils ein Block zugeordnet (Block II: Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen und Block III: Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG).

Zugleich war auffällig, dass im Rahmen der Vorab-Interviews viele der Befragten auf eine unklare und ineffiziente Aufgabenteilung zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank hinwiesen. Mehrmals wurde der BaFin ein fehlender "Pragmatismus" bescheinigt und mehr "Augenmaß" gefordert. Auch kritisiert mehr als die Hälfte der Gesprächspartner die Finanzierung der BaFin. Dabei wurde weniger die Höhe der zu zahlenden Beträge beklagt als vielmehr der Übergang zur 100-%igen Kostenübernahme durch die Kreditinstitute. Darüber hinaus schien von dem Übergang auf die qualitative Aufsicht teilweise eine Verunsicherung auszugehen. Um diesen sehr komplexen Bereich, Erfahrungen mit den Mitarbeitern der Aufsicht, Arbeitsweise und Finanzierung der Aufsicht, Strategie der Bankenaufsicht, Verordnungen und Rundschreiben sowie die Bewertung erster Erfahrungen beim Übergang auf die qua-

⁴⁹ Von Seiten einzelner Verbände wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die im Entwurf enthaltenen Fragen nach der Rolle der Verbände nicht Gegenstand des im Koalitionsvertrag formulierten Forschungsauftrags sei. Der Entwurf des Fragebogens wurde auch der Deutschen Bundesbank und der BaFin zur Kommentierung vorgelegt. Hier gab es kaum Reaktionen.

litative Aufsicht genauer zu untersuchen, wurde den Kreditinstituten in Block IV: “Zur allgemeinen Arbeitsweise der Bankenaufsicht: Erfahrungen und Bewertungen” die Möglichkeit eingeräumt, die Bankenaufsicht anhand entsprechender Kriterien zu evaluieren.

Ein weiterer Block des Fragebogens setzt sich mit den Folgen für die Geschäftspraxis auseinander (Block V). Gerade kleinere Banken hatten in den Vorab-Interviews erklärt, dass ihre “bereits knappen” Ressourcen durch die aufsichtsrechtlichen Anforderungen überproportional beansprucht würden. Darüber hinaus wurden in den Gesprächen die zunehmenden “aufsichtsfremden” Aufgaben thematisiert (u. a. Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung bzw. Geldwäscheprävention) sowie die damit in Verbindung stehenden Kontenabfragen. Vielfach wurde darauf hingewiesen, dass die Kosten dieser Verfahren von Seiten des Staates zu tragen wären. Während Zeitungsberichten zufolge Bankenverbände in der Prüfungspraxis der BaFin einen Wettbewerbsnachteil im Vergleich zur europäischen Konkurrenz sehen, wurde dieser Kritikpunkt in den Interviews kaum thematisiert. Auch gaben die meisten der Interviewten an, es existiere kein direkter Zusammenhang zwischen der Prüfungshäufigkeit und ihrem Kreditvergabeverhalten. Nur wenige sahen in der Prüfungshäufigkeit einen Grund zu konservativem Verhalten. Auch das gilt es näher zu untersuchen.

Der Fragebogen mündet in einer Gesamtbewertung (Block VI), einer Bitte um Angaben zu Verbesserungsvorschlägen bezüglich der Bankenaufsicht und lässt Raum für Ergänzungen, Hinweise und Kommentare. Bei der Gesamtbewertung geht es nicht nur um die aggregierte Erfahrung mit der Aufsicht, sondern auch um eventuelle Veränderungen über die Zeit.

4 Bewertung der Finanzaufsicht durch die Kreditinstitute

4.1 Konzeptionelle und methodische Grundlagen

4.1.1 Befragungskonzept und Befragungstechnik

Aufgabe der Untersuchung ist es, die Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit der Bankenaufsicht durch die Kreditinstitute im Rahmen einer schriftlichen Befragung der Institute zu ermitteln. Untersuchungseinheiten sind die in Deutschland tätigen Kreditinstitute, soweit sie der Aufsicht durch die BaFin unterliegen. Dem Befragungskonzept liegt eine bestimmte Vorstellung über den Prozessablauf der Bankenaufsicht mit identifizierbaren Komponenten zugrunde. Dies sind zunächst Zielsetzungen, Strategie und Organisation der Bankenaufsicht, wie sie sich aus ihrem gesetzlichen Auftrag ergeben. Dazu gehören auch die durch Basel II gesetzten Rahmenbedingungen und Organisationsprinzipien sowie die Arbeitsteilung zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank. Hinzu kommen die verschiedenen Instrumente, mit denen die Aufsicht ihre Aufgaben wahrnimmt: die allgemeine Kommunikation über Verlautbarungen, Rundschreiben usw., die Aufsichtsgespräche und schließlich die Prüfungen nach § 44 KWG. Die Wahrnehmung und Bewertung dieser Aufsichtselemente bilden einen Schwerpunkt der Befragung. Einen anderen bilden die Fragen nach möglichen Folgen der Regelungen. Darüber hinaus werden Fragen nach der Bewertung der Arbeit und Organisation der Bankenaufsicht sowie nach Folgen für die Geschäftspraxis der Institute gestellt. Auch die Finanzierung der BaFin ist zu beurteilen. Außerdem geht es um Probleme der Kreditinstitute mit der Aufsichtspraxis und mögliche Alternativen.

Um die Beantwortung und die Auswertung des Fragebogens zu erleichtern, wurden die Fragen im wesentlichen “geschlossen” gestellt, d. h. es wurden Kategorien für die Antworten vorgegeben (siehe Fragebogen im Appendix III). Um die wertende Dimension – im Rahmen des Möglichen – vergleichbar zu erfassen, wurden die Beurteilungen standardisiert abgefragt. Bei zahlreichen Bewertungsfragen wurde daher mit skalierten Aussagen gearbeitet.⁵⁰ Der

⁵⁰ Für die vorliegende Befragung wurde eine fünfstufige Skalierung gewählt. Sie bildet einen in der Praxis breit akzeptierten Mittelweg zwischen einer zu groben dichotomen oder auch dreistufigen Abfrage und den stärker differenzierenden höherstufigen Skalierungen. Die oft empfohlene sechsstufige Skala (“Schulnoten”) wurde nicht eingesetzt. Der von manchen als Vorteil gepriesene Zwang zum Verzicht auf die “mittlere” Position scheint uns nur bei Abfragen relevant, bei denen die Befragten zu einer eindeutigen Zustimmung oder Ablehnung aufgefor-

Grad der Zustimmung oder Ablehnung zu einzelnen vorgegebenen Feststellungen erhält so einen quasi-objektiven Charakter.

Das Prinzip der geschlossenen Fragestellung hat sich allerdings in Anbetracht des komplexen Themas und der Zielgruppe der Befragung nicht durchgängig einhalten lassen, und so wurden bei spezifischen Problembereichen "offene" Fragestellungen verwendet; d. h. es wurde um frei zu formulierende Antworten gebeten. In diesen Fällen wurden die Antworten bei der späteren Datenauswertung klassifiziert.

4.1.2 Umfang und Auswahl der Stichprobe

Um die Belastung der Kreditwirtschaft gering zu halten, sollte in die Befragung nur eine Auswahl der gut 2 000 in Deutschland vertretenen Kreditinstitute einbezogen werden. Die Größenordnung des Stichprobenumfangs war mit ca. 700 Instituten durch den Auftraggeber vorgegeben. Die Systematik der Deutschen Bundesbank unterscheidet nach Kreditgenossenschaften, Sparkassen, Kreditbanken, Bausparkassen, Realkreditinstituten, Bürgschaftsbanken, Landesbanken, Banken mit Sonderaufgaben und Genossenschaftlichen Zentralbanken. Diese Gruppen sowie die Größe (Bilanzsumme) und die regionale Verteilung der Institute (Bundesländer) sollten in der Stichprobe angemessen berücksichtigt werden.

Der vorgegebene Stichprobenumfang ist für detaillierte Analysen in der gewünschten Merkmaltiefe relativ klein⁵¹, da sich beispielsweise schon bei Gleichverteilung der Merkmale in der Grundgesamtheit und einer Untergliederung nach vier Bankengruppen, acht regionalen Einheiten und vier Größenklassen eine rechnerische Zellenbesetzung von fünf bis sechs Fällen ergibt – im Regelfall zu wenige für eine gesicherte Aussage. Hinzu kommt, dass auch unter sehr günstigen Bedingungen eine Vollausschöpfung der Stichprobe unwahrscheinlich ist. Bei einer Bestimmung bzw. Bewertung des Stichprobenumfangs einer solchen Untersuchung ist daher auch das Ausschöpfen der Stichprobe, d. h. die zu erwartende Rücklaufquote zu berücksichtigen.

dert sind. Die Mittelwertdifferenzen zwischen beiden Skalen sind methodischen Untersuchungen zufolge gering und dürften in der Regel nur schwer interpretierbar sein.

⁵¹ Im Zuge der Konzeption dieses Forschungsvorhabens wurde vom DIW Berlin und seinen Partnern darauf hingewiesen, dass eine Vollerhebung sinnvoll sein könnte. Die politischen Vorgaben für diese Untersuchung sahen jedoch zwingend eine Stichprobenauswahl vor.

In dieser Konstellation wurde die Auswahl der Institute als repräsentative, geschichtete Stichprobe konzipiert. Grundlage der Auswahl war ein Verzeichnis der Kreditinstitute in Deutschland (Anzahl: 2 056, Stand: Ende 2005), die unter die Aufsicht der BaFin fallen.⁵²

Auf Grund der geringen Gesamtzahl in einigen Gruppen von Kreditinstituten war eine Stichprobenauswahl nur bei den Kreditgenossenschaften, Sparkassen und Kreditbanken sinnvoll. In den übrigen Gruppen – Landesbanken, Bausparkassen usw. – gibt es jeweils so wenige Institute, dass sie vollständig in die Befragung aufgenommen wurden. Insgesamt ergab dies einen Befragungsumfang von 808 Instituten.

Für die Stichprobenauswahl wurden die Kreditbanken, die Kreditgenossenschaften und die Sparkassen jeweils nach Bundesländern und innerhalb dieser Auswahl nach der Bilanzsumme geordnet. Aus dieser Gesamtheit wurde eine Zufallsauswahl getroffen. Dabei waren die Auswahlsätze für jede Gruppe unterschiedlich. Dies war erforderlich, um zum einen die Vorgabe für den Gesamtumfang einzuhalten und zum anderen eine aussagefähige Gesamtzahl in den wichtigen Gruppen – Kreditbanken, Genossenschaftsbanken, Sparkassen – zu erreichen. Die unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten wurden bei der späteren Analyse durch eine entsprechende Gewichtung ausgeglichen.⁵³

Die Stichprobe wurde gezogen, indem aus den geordneten Dateien die jeweils zweite, dritte oder vierte Adresse ausgewählt wurde (einschließlich Korrekturen, um den vorgegebenen Auswahlatz zu erreichen). Der Startpunkt (erste bis sechste Adresse) wurde nach dem Zufall (Würfel) festgelegt. Bei sehr kleinen Besetzungszahlen, z. B. bei den Stadtstaaten, konnte dieses Prinzip nur näherungsweise eingehalten werden. Außerdem wurden die fünf Großbanken unabhängig von dem Auswahlprinzip aufgenommen. Die Zusammensetzung der Auswahl zeigt Tabelle 4-1.

⁵² Dieses Verzeichnis wurde dem DIW Berlin über den Auftraggeber zur Verfügung gestellt.

⁵³ Der Ausgleich der unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten wirkt sich nur auf die gruppenübergreifenden Betrachtungen aus. Dies führt hier allerdings in der tabellarischen Aufbereitung zu einer Besonderheit der Darstellung: Die "gewichteten Durchschnitte" entsprechen nicht der Summe der Beobachtungen. Bei den Beobachtungen wird die Zahl der Merkmalsträger in der Grundgesamtheit ausgewiesen. Gewichtete Anteilswerte lassen sich also nicht unmittelbar aus der Addition der Beobachtungen berechnen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnistabellen zu beachten.

Tabelle 4-1

Rahmendaten der Stichprobenauswahl für die Befragung der Kreditinstitute 2006

Bankengruppen	Deutschland Insgesamt Absolut	Stichprobenauswahl und -umfang			
		Vorgabe		Realisiert	
		In %	Absolut	Absolut	In %
Kreditgenossenschaften	1291	30	387	395	30,6
Sparkassen	457	40	183	184	40,3
Kreditbanken	203	60	122	124	61,1
Bausparkassen	25	100	25	25	100
Realkreditinstitute	23	100	23	23	100
Bürgschaftsbanken	24	100	24	24	100
Landesbanken	12	100	12	12	100
Banken mit Sonderaufgaben	19	100	19	19	100
Genossenschaftliche Zentralbanken	2	100	2	2	100
Insgesamt	2056	38,8	797	808	39,3

Quelle: DIW Berlin, Juli 2006.

Unbeschadet der genannten pragmatischen Einschränkungen ist mit diesem Verfahren u. E. die Grundforderung einer repräsentativen Auswahl – eine berechenbare Chance für jedes Element, in die Auswahl zu gelangen – erfüllt.

4.1.3 Versand, Rücklauf und Bearbeitung der Fragebogen

Der Fragebogen wurde im DIW Berlin gedruckt und versandt. Den Befragten wurde strikte Anonymisierung ihrer Angaben zugesagt. Gemäß den Regeln des Datenschutzes muss eine Identifizierung der Antwortenden außerhalb des Kreises der unmittelbar an Entstehung und Auswertung der Untersuchung Beteiligten dann unmöglich sein. Die Einhaltung dieser Regeln wird vom Datenschutzbeauftragten des DIW Berlin überwacht.

Der Starttermin der Befragung war der 7. Juli 2006. Der Antwortzeitraum fiel damit für eine Reihe von Bundesländern in die Ferienzeit. Dies mag dazu beigetragen haben, dass der Rücklauf zunächst geringer als erwartet ausfiel. Ein "Erinnerungsschreiben" am 27. Juli 2006, dem erneut der Fragebogen beigelegt wurde, brachte eine beachtliche Resonanz. Insgesamt konnten 523 Fragebogen in die Analyse einbezogen werden. Dies entspricht einer Stichprobenauswahl von fast 65 % (Tabelle 4-2). Eine solche Rücklaufquote ist nach allgemeinen Erfahrungen sehr hoch.

Tabelle 4-2
Auswahl und Beteiligung nach Bankengruppen

	Kredit-institute		Stichprobenumfang		Rücklauf		
	Insgesamt ¹⁾ Absolut	Absolut	In % der Grund- gesamtheit	Absolut	In % des Samples	In % der Basis	
Kreditgenossenschaften	1291	395	30,6	251	63,5	19,4	
Sparkassen	457	184	40,3	115	62,5	25,2	
Kreditbanken	203	124	61,1	91	73,4	44,8	
Bausparkassen	25	25	100,0	13	52,0	52,0	
Realkreditinstitute	23	23	100,0	18	78,3	78,3	
Bürgschaftsbanken	24	24	100,0	13	54,1	54,1	
Landesbanken	12	12	100,0	. ²⁾	. ²⁾	. ²⁾	
Banken mit Sonderauf- gaben	19	19	100,0	12	63,2	63,2	
Genossenschaftliche Zentralbanken	2	2	100,0	. ²⁾	. ²⁾	. ²⁾	
Insgesamt	2056	808	39,3	523	64,7	25,4	

1 Stand Ende 2005. 2 Aus Datenschutzgründen nicht ausgewiesen.

Quelle: DIW Berlin, Oktober 2006.

Zu der relativ hohen Rücklaufquote dürfte vor allem die Thematik beigetragen haben. Für zahlreiche Befragte mag es ein Anreiz gewesen sein, auf diesem Wege zu einer fundierten Diskussion über die Arbeit der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde beizutragen. Hinzu kommt, dass den Kreditinstituten die Teilnahme an der Befragung von einzelnen Verbänden der Kreditwirtschaft empfohlen worden war.

Die Befragungsdaten wurden nach einer Eingangskontrolle auf Vollständigkeit und Plausibilität im DIW in eine EDV-lesbare Datei umgesetzt ("Dateneingabe"). Dieser Prozess erfordert große Sorgfalt, vor allem in Bezug auf die Rücklaufkontrolle, Lesbarkeit der Antworten etc. Die manuelle Datenkontrolle wurde durch automatische Plausibilitätsprüfungen (Wertebereich, unzulässige Codierungen etc.) ergänzt. Als besonders arbeitsintensiv erwies sich, wie stets in solchen Prozessen, die Aufnahme und Codierung der Antworten auf die "offenen Fragen".

4.1.4 Konzeption und Fragestellungen der Auswertung

Das Konzept der Befragung orientiert sich, wie eingangs skizziert, an ausgewählten Fragestellungen zur Arbeit der Bankenaufsicht, wobei die Relevanz einzelner Fragen durch Interviews

mit Repräsentanten der Kreditwirtschaft im Vorfeld validiert worden war. Dieses Konzept bildet die Grundlage der Datenauswertung.

Im Mittelpunkt der Auswertung steht die Frage, welche Erfahrungen die Kreditinstitute mit zentralen Teilen der Arbeit der Bankenaufsicht gemacht haben und wie sie diese Arbeit beurteilen. Die Analyse ist damit vorrangig deskriptiv ausgerichtet. Die Untersuchung gibt grundsätzlich die Bewertungen der Befragten wieder.

Ein Ausgangspunkt des Untersuchungskonzepts ist die Erwartung, dass sich Tätigkeitsfelder, Interessenlagen und Erfahrungen der Institute unter anderem nach Bankengruppen und Institutsgröße unterscheiden und daraus unterschiedliche Bewertungen resultieren können. Vor allem die Zugehörigkeit der Kreditinstitute zu einer bestimmten Säule des Bankensystems stellt bei den folgenden Analyseschritten ein wichtiges Gliederungskriterium dar. Die Relevanz dieses und anderer Kriterien kann allerdings nur die Analyse selbst zeigen.

Aus Datengründen wird im Folgenden nur zwischen Kreditbanken, Kreditgenossenschaften, Sparkassen und sonstigen Kreditinstituten unterschieden. Zwar sind in der Gruppe "Sonstige" nach Größe, Aufgaben und Funktion sehr unterschiedliche Kreditinstitute zusammengefasst. Bei einzelnen Untergruppen – Bausparkassen, Realkreditinstitute, Bürgschaftsbanken, Landesbanken, Banken mit Sonderaufgaben und Genossenschaftliche Zentralbanken – sind jedoch für gesonderte Nachweise meistens zu gering besetzt. Für die Zuordnung der zahlenmäßig wenigen Landesbanken und Genossenschaftlichen Zentralbanken zu dieser Gruppe spricht, dass sich ihre Geschäftsfelder deutlich von denen der eher regional agierenden Sparkassen und Genossenschaftsbanken unterscheiden.

Bei Untersuchungen im Unternehmenssektor stellt sich grundsätzlich die Frage, wie mit den teilweise extremen Größenunterschieden der einbezogenen Einheiten umzugehen ist. Die vorliegende Analyse stellt primär auf Fallzahlen ab, misst also den Aussagen eines kleinen Regionalinstituts die gleiche Bedeutung zu wie denen einer Großbank. Dieses Vorgehen folgt aus dem Untersuchungsauftrag, ein Meinungsbild aller Kreditinstitute zu ermitteln. Die Frage, welche Marktposition hinter diesen Meinungen steht, ist in mancherlei Hinsicht zwar keineswegs unerheblich. Sie hängt aber eher mit der Frage nach den politischen Folgerungen aus den Befunden der Untersuchung zusammen und bleibt hier insoweit außer Betracht.

4.2 Ergebnisse

Die Wahrnehmung und Bewertung der Aufsichtsstrategie durch die Kreditinstitute bilden den Ausgangspunkt der Ergebnisdarstellung. Daran anschließend wird die Wahrnehmung der Aufsichtsinstrumente erläutert. Die Kommunikation mit der Aufsicht steht im Mittelpunkt des danach folgenden Absatzes. Es schließt sich die Darstellung der Wahrnehmung von Organisation und Arbeitsweise der Aufsicht an, worauf die Beurteilung der Finanzierung der Aufsicht folgt. Anschließend wird die Bewertung der Folgen des Aufsichtshandelns für die Kreditinstitute dargestellt. Die Gesamtzufriedenheit mit der Aufsicht wird im Anschluss daran beleuchtet. Das Kapitel "Ergebnisse" schließt mit den Verbesserungsvorschlägen der Kreditwirtschaft ab.

4.2.1 Wahrnehmung der Aufsichtsstrategie

Die Beurteilung der Stringenz der Aufsichts- und Prüfungsstrategie der Bankenaufsicht wurde an Hand von Einzelaspekten wie Klarheit der Prüfungsstrategie, Orientierung der Strategie am Risiko des Bankensystems, am individuellen Risiko des Instituts und dem internationalen Einfluss der Aufsicht erbeten (Frage 25, vgl. Tabelle 4-3). Nicht allen Befragungsteilnehmern war ein Urteil zu den einzelnen Komplexen möglich. Insbesondere unter den Kreditgenossenschaften und Sparkassen ist der Anteil derer hoch, die kein Urteil abgaben.

Diejenigen Kreditinstitute, die sich ein Urteil zutrauen, sehen mehrheitlich eine klare Aufsichts- und Prüfungsstrategie. Die Aufsicht selbst postuliert, ihr Handeln am systemischen Risiko sowie am individuellen Risiko der Kreditinstitute zu orientieren. Kreditbanken nehmen diese Orientierung der Aufsicht am Risiko für das Bankensystem offenbar deutlicher wahr als andere. Besonders häufig geben Kreditgenossenschaften an, dass sie eine Orientierung der Aufsicht am individuellen Institutsrisiko für nicht zutreffend halten. Dieses Ergebnis steht weitgehend in Einklang mit den in den Vorab-Interviews gegebenen Erläuterungen der Vertreter von Kreditinstituten und Verbänden.

Zwar traut sich etwa ein Drittel der Kreditinstitute kein Urteil darüber zu, ob die Bankenaufsicht internationale Regulierungen positiv für die deutsche Kreditwirtschaft beeinflusst. Jedoch kommt von denen, die sich ein Urteil erlauben, etwa die Hälfte zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist. Damit zeigt sich, dass ein erheblicher Teil der deutschen Kreditwirtschaft sich in einem wichtigen Punkt kaum vertreten sieht.

Differenziert wird der Komplex der “allgemeinen Steuerung durch Verordnungen” beurteilt. Zwar werden die Regelungen der BaFin von der Mehrheit der Institute im Durchschnitt als ausreichend verständlich und klar formuliert empfunden. Durchgängig wird aber ein zu großer Umfang der Vorschriften und demnach eine zu weit gehende Regulierungstiefe beklagt. Es wird darauf hingewiesen, dass die formalen Vorschriften das erforderliche Mindestmaß erheblich überschreiten. Auch wird von jedem vierten Kreditinstitut erklärt, dass die Kreditwirtschaft stärker in die Erarbeitung von Regeln einbezogen werden sollte. Der Umfang der Vorschriften und die Regulierungstiefe werden insbesondere von den Kreditgenossenschaften und Sparkassen als unangemessen hoch angesehen (Tabelle 4-4).

Nicht zuletzt im Zuge des Übergangs auf die qualitative Aufsicht ist die Diskussion über die Transparenz und (über die Sektoren der Kreditwirtschaft hinweg) Einheitlichkeit des aufsichtsrechtlichen Handelns einerseits sowie über die Tiefe des Eingriffs in den unternehmerischen Dispositionsspielraum andererseits entbrannt. Diese Debatte erklärt sich vor dem Hintergrund des Grundproblems der qualitativen Aufsicht (Kapitel 2): Bleiben die Formulierungen der Regeln vergleichsweise allgemein, so besitzen die Beaufsichtigten weite Handlungsspielräume; die Aufsicht verfügt dann spiegelbildlich über weite diskretionäre Beurteilungsspielräume. Wird umgekehrt eine starre, stark detaillierte Regelbindung verankert, dann wird das Risikomanagement zumeist ohne feste theoretische Grundlage oder empirische Basis aufsichtsseitig vorgeprägt/genormt. Die Anreize zur beabsichtigten Weiterentwicklung und Verbesserung des Risikomanagements gehen (zumindest teilweise) verloren.

Um hier Einschätzungen aufzuspüren, wurden die Institute zum einen gebeten, die Frage zu beantworten, ob die Aufsicht in den durch die MaRisk fokussierten Themenbereichen (das sind vor allem das Management der zentralen Risikokomplexe der Bank, das Risikotragfähigkeitskalkül sowie die Ausgestaltung des internen Überwachungssystems) qualitative Anforderungen hinreichend klar formuliert. Zum anderen wurde danach gefragt, wie strikt die Aufsicht auf einer Einhaltung ihrer Vorstellungen besteht. Mit anderen Worten: Wie groß empfinden die Banken ihre Spielräume bei der Umsetzung der qualitativen Anforderungen?

Die Umfrageergebnisse zeigen: Wenn nach der Klarheit der Anforderungen der Aufsicht mit Blick auf das Management der konkreten Risikokomplexe der Bank gefragt wird, trauen sich (anders als zuvor) nahezu alle Befragten ein Urteil zu. Über die Risikokomplexe hinweg sind die Anforderungen weitgehend, aber nicht vollständig klar. Am klarsten sind den Instituten – vor dem Hintergrund ihres Tätigkeitsschwerpunkts nicht überraschend – die Anforderungen

in Bezug auf das Kreditrisiko. Aufklärungsbedarf besteht dagegen am stärksten im Bereich der (erst jüngst im Zuge der Umsetzung von Basel II von der Aufsicht fokussierten) operativen Risiken (Tabelle 4-5).

Spielräume der Banken bei der Umsetzung der Anforderungen werden im wesentlichen als neutral, d. h. weder als gering noch als groß, gesehen. Bemerkenswert ist, dass sich die Kreditgenossenschaften im Hinblick auf das in den MaRisk zentrale Kriterium der Risikotragfähigkeit deutlich stärker eingeengt sehen als die anderen Kreditinstitute (Tabelle 4-6).

Auch wurden die Banken gefragt, inwieweit sie detaillierte Vorgaben der Aufsicht in bestimmten Bereichen zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen für hilfreich erachten. Hier geben ungefähr ein Viertel der Kreditinstitute an, dass detaillierte Vorgaben etwa im Sinne von Soll-Vorstellungen als hilfreich eingestuft werden (Tabelle 4-7).

Viele Banken sehen in der künftig dominierenden qualitativen Aufsicht eher eine Chance als ein Risiko – insbesondere diejenigen, die von sich aus den Austausch mit der Aufsicht suchen. Auffällig ist jedoch, dass bei den Kreditgenossenschaften die Skepsis größer ist als bei den anderen Kreditinstituten (Tabelle 4-8).

Tabelle 4-3

Einschätzung der Strategie der Bankenaufsicht

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Klare Prüfungsstrategie										
Gar nicht zutreffend	3	3,3	4	1,6	1	0,9	1	1,5	33	1,6
Nicht zutreffend	5	5,6	35	14,0	8	7,1	2	3,1	226	11,1
Neutral	21	23,3	63	25,2	32	28,3	20	30,8	530	25,9
Zutreffend	46	51,1	70	28,0	30	26,5	24	36,9	623	30,5
Voll zutreffend	7	7,8	33	13,2	14	12,4	7	10,8	253	12,4
Kein Urteil	8	8,9	45	18,0	28	24,8	11	16,9	379	18,6
Gesamt	90	100,0	250	100,0	113	100,0	65	100,0	2044	100,0
Orientierung am Risiko für das Bankensystem										
Gar nicht zutreffend	4	4,4	26	10,4	8	7,1	2	3,1	4	8,7
Nicht zutreffend	7	7,8	41	16,4	17	15,0	7	10,8	7	14,9
Neutral	21	23,3	61	24,4	22	19,5	17	26,2	21	23,3
Zutreffend	38	42,2	57	22,8	30	26,5	24	36,9	38	26,2
Voll zutreffend	9	10,0	21	8,4	9	8,0	6	9,2	9	8,5
Kein Urteil	11	12,2	44	17,6	27	23,9	9	13,8	11	18,3
Gesamt	90	100,0	250	100,0	113	100,0	65	100,0	90	100,0
Orientierung am individuellen Risiko des Instituts										
Gar nicht zutreffend	8	8,9	41	16,5	2	1,8	3	4,6	242	11,9
Nicht zutreffend	10	11,1	48	19,3	27	23,9	16	24,6	402	19,7
Neutral	25	27,8	57	22,9	24	21,2	13	20,0	466	22,9
Zutreffend	34	37,8	51	20,5	29	25,7	19	29,2	486	23,8
Voll zutreffend	6	6,7	17	6,8	11	9,7	9	13,8	159	7,8
Kein Urteil	7	7,8	35	14,1	20	17,7	5	7,7	284	13,9
Gesamt	90	100,0	249	100,0	113	100,0	65	100,0	2039	100,0
Greift Probleme rechtzeitig auf										
Gar nicht zutreffend	6	6,7	13	5,2	3	2,7	0	0,0	92	4,5
Nicht zutreffend	8	8,9	32	12,9	10	8,8	4	6,2	230	11,3
Neutral	24	26,7	67	26,9	27	23,9	27	41,5	547	26,8
Zutreffend	26	28,9	47	18,9	19	16,8	11	16,9	394	19,3
Voll zutreffend	4	4,4	11	4,4	3	2,7	4	6,2	84	4,1
Kein Urteil	22	24,4	79	31,7	51	45,1	19	29,2	692	33,9
Gesamt	90	100,0	249	100,0	113	100,0	65	100,0	2039	100,0
Beeinflusst internationale Regulierungen positiv										
Gar nicht zutreffend	8	9,0	44	17,7	11	9,7	1	1,5	290	14,2
Nicht zutreffend	13	14,6	57	22,9	28	24,8	10	15,4	449	22,1
Neutral	23	25,8	35	14,1	16	14,2	19	29,2	327	16,0
Zutreffend	17	19,1	22	8,8	12	10,6	17	26,2	225	11,1
Voll zutreffend	3	3,4	5	2,0	6	5,3	4	6,2	63	3,1
Kein Urteil	25	28,1	86	34,5	40	35,4	14	21,5	683	33,5
Gesamt	89	100,0	249	100,0	113	100,0	65	100,0	2037	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-4
Bewertung der Verordnungen und Rundschreiben

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Regelungen klar										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	23	9,2	0	0,0	0	0,0	123	6,0
Nicht zutreffend	15	16,7	57	22,7	26	23,2	15	23,1	455	22,2
Neutral	39	43,3	99	39,4	52	46,4	27	41,5	847	41,4
Zutreffend	28	31,1	56	22,3	31	27,7	21	32,3	510	24,9
Voll zutreffend	6	6,7	13	5,2	3	2,7	1	1,5	94	4,6
Kein Urteil	0	0,0	3	1,2	0	0,0	1	1,5	17	0,8
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Umfang angemessen										
Gar nicht zutreffend	14	15,6	57	22,7	20	17,9	6	9,2	413	20,2
Nicht zutreffend	19	21,1	115	45,8	63	56,3	27	41,5	930	45,5
Neutral	36	40,0	51	20,3	20	17,9	21	32,3	458	22,4
Zutreffend	15	16,7	16	6,4	5	4,5	9	13,8	150	7,3
Voll zutreffend	0	0,0	6	2,4	1	0,9	1	1,5	37	1,8
Kein Urteil	6	6,7	6	2,4	3	2,7	1	1,5	58	2,8
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Regulierungstiefe										
Gar nicht zutreffend	6	6,7	45	17,9	19	17,0	4	6,2	326	16,0
Nicht zutreffend	27	30,0	110	43,8	51	45,5	26	40,0	872	42,6
Neutral	37	41,1	63	25,1	31	27,7	22	33,8	567	27,7
Zutreffend	14	15,6	22	8,8	8	7,1	10	15,4	193	9,4
Voll zutreffend	1	1,1	6	2,4	1	0,9	2	3,1	41	2,0
Kein Urteil	5	5,6	5	2,0	2	1,8	1	1,5	47	2,3
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Vorschriften auf Mindestmaß reduziert										
Gar nicht zutreffend	15	16,7	87	34,8	30	26,8	13	20,0	622	30,5
Nicht zutreffend	35	38,9	100	40,0	56	50,0	26	40,0	859	42,1
Neutral	31	34,4	40	16,0	20	17,9	18	27,7	385	18,9
Zutreffend	4	4,4	8	3,2	1	0,9	7	10,8	65	3,2
Voll zutreffend	1	1,1	6	2,4	2	1,8	0	0,0	41	2,0
Kein Urteil	4	4,4	9	3,6	3	2,7	1	1,5	69	3,4
Gesamt	90	100,0	250	100,0	112	100,0	65	100,0	2040	100,0
Kreditwirtschaft angemessen bei Erarbeitung von Regeln einbezogen										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	16	6,4	3	2,7	0	0,0	99	4,8
Nicht zutreffend	13	14,4	59	23,5	16	14,3	9	14,1	411	20,1
Neutral	31	34,4	60	23,9	27	24,1	15	23,4	509	24,9
Zutreffend	23	25,6	23	9,2	27	24,1	30	46,9	325	15,9
Voll zutreffend	1	1,1	4	1,6	4	3,6	3	4,7	44	2,2
Kein Urteil	20	22,2	89	35,5	35	31,3	7	10,9	655	32,1
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	64	100,0	2043	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-5

Klarheit der qualitativen Anforderungen der Aufsicht an ...

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Management der Kreditrisiken										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	5	2,0	0	0,0	0	0,0	28	1,4
Nicht zutreffend	3	3,4	20	8,0	9	8,0	6	9,2	156	7,6
Neutral	12	13,5	74	29,5	27	23,9	15	23,1	540	26,4
Zutreffend	58	65,2	119	47,4	63	55,8	35	53,8	1049	51,2
Voll zutreffend	10	11,2	28	11,2	11	9,7	8	12,3	224	11,0
Kein Urteil	5	5,6	5	2,0	3	2,7	1	1,5	50	2,5
Gesamt	89	100,0	251	100,0	113	100,0	65	100,0	2047	100,0
Management des Marktpreisrisikos										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	4	1,6	0	0,0	0	0,0	23	1,1
Nicht zutreffend	3	3,4	33	13,1	11	9,7	7	10,8	232	11,3
Neutral	22	24,7	84	33,5	33	29,2	13	20,0	634	31,0
Zutreffend	52	58,4	104	41,4	56	49,6	33	50,8	928	45,3
Voll zutreffend	9	10,1	21	8,4	10	8,8	7	10,8	179	8,8
Kein Urteil	2	2,2	5	2,0	3	2,7	5	7,7	51	2,5
Gesamt	89	100,0	251	100,0	113	100,0	65	100,0	2047	100,0
Management des operationellen Risikos										
Gar nicht zutreffend	4	4,5	28	11,2	5	4,4	1	1,5	174	8,5
Nicht zutreffend	22	24,7	66	26,4	29	25,7	12	18,5	524	25,7
Neutral	26	29,2	78	31,2	42	37,2	22	33,8	662	32,4
Zutreffend	30	33,7	57	22,8	30	26,5	23	35,4	519	25,4
Voll zutreffend	6	6,7	14	5,6	4	3,5	5	7,7	109	5,4
Kein Urteil	1	1,1	7	2,8	3	2,7	2	3,1	53	2,6
Gesamt	89	100,0	250	100,0	113	100,0	65	100,0	2042	100,0
Management des Liquiditätsrisikos										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	10	4,0	1	0,9	1	1,5	59	2,9
Nicht zutreffend	7	7,9	34	13,5	22	19,5	7	10,8	290	14,2
Neutral	24	27,0	79	31,5	38	33,6	23	35,4	647	31,6
Zutreffend	44	49,4	92	36,7	42	37,2	27	41,5	786	38,4
Voll zutreffend	8	9,0	31	12,4	6	5,3	4	6,2	208	10,2
Kein Urteil	5	5,6	5	2,0	4	3,5	3	4,6	57	2,8
Gesamt	89	100,0	251	100,0	113	100,0	65	100,0	2047	100,0
Risikotragfähigkeit										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	5	2,0	1	0,9	1	1,5	36	1,7
Nicht zutreffend	15	16,9	25	10,0	12	10,6	14	21,5	232	11,3
Neutral	28	31,5	84	33,5	41	36,3	21	32,3	691	33,8
Zutreffend	37	41,6	108	43,0	48	42,5	23	35,4	869	42,5
Voll zutreffend	5	5,6	24	9,6	8	7,1	5	7,7	175	8,6
Kein Urteil	2	2,2	5	2,0	3	2,7	1	1,5	44	2,1
Gesamt	89	100,0	251	100,0	113	100,0	65	100,0	2047	100,0
Internes Überwachungssystem										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	5	2,0	0	0,0	1	1,5	29	1,4
Nicht zutreffend	10	11,2	23	9,2	9	8,0	8	12,3	189	9,2
Neutral	24	27,0	85	33,9	39	34,8	20	30,8	678	33,2
Zutreffend	48	53,9	106	42,2	52	46,4	26	40,0	905	44,3
Voll zutreffend	5	5,6	26	10,4	8	7,1	8	12,3	191	9,3
Kein Urteil	1	1,1	6	2,4	4	3,6	2	3,1	52	2,5
Gesamt	89	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2043	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-6

Spielräume bei der Umsetzung der qualitativen Anforderungen an ...

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Management der Kreditrisiken										
Sehr gering	2	2,2	11	4,4	1	0,9	2	3,1	68	3,3
Gering	20	22,2	71	28,3	31	27,7	7	10,8	546	26,7
Neutral	38	42,2	106	42,2	50	44,6	32	49,2	881	43,1
Groß	25	27,8	52	20,7	27	24,1	18	27,7	461	22,5
Sehr groß	0	0,0	4	1,6	1	0,9	4	6,2	32	1,5
Kein Urteil	5	5,6	7	2,8	2	1,8	2	3,1	58	2,8
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Management des Marktpreisrisikos										
Sehr gering	2	2,2	8	3,2	2	1,8	1	1,5	55	2,7
Gering	19	21,1	69	27,5	33	29,5	7	10,8	540	26,4
Neutral	38	42,2	115	45,8	50	44,6	33	50,8	928	45,4
Groß	26	28,9	46	18,3	24	21,4	16	24,6	419	20,5
Sehr groß	0	0,0	4	1,6	1	0,9	1	1,5	26	1,3
Kein Urteil	5	5,6	9	3,6	2	1,8	7	10,8	77	3,8
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Management des operationellen Risikos										
Sehr gering	3	3,3	20	8,0	2	1,8	1	1,5	119	5,8
Gering	10	11,1	44	17,5	13	11,6	4	6,2	307	15,0
Neutral	35	38,9	113	45,0	50	44,6	28	43,1	905	44,3
Groß	35	38,9	41	16,3	38	33,9	22	33,8	478	23,4
Sehr groß	3	3,3	9	3,6	2	1,8	6	9,2	70	3,4
Kein Urteil	4	4,4	24	9,6	7	6,3	4	6,2	166	8,1
Gesamt	90	100,0	251	100,0	112	100,0	65	100,0	2045	100,0
Management des Liquiditätsrisikos										
Sehr gering	6	6,7	12	4,8	2	1,8	2	3,1	86	4,3
Gering	18	20,2	40	16,0	16	14,5	3	4,6	314	15,5
Neutral	38	42,7	114	45,6	48	43,6	32	49,2	914	45,0
Groß	23	25,8	61	24,4	36	32,7	22	33,8	546	26,9
Sehr groß	0	0,0	12	4,8	1	0,9	3	4,6	71	3,5
Kein Urteil	4	4,5	11	4,4	7	6,4	3	4,6	98	4,8
Gesamt	89	100,0	250	100,0	110	100,0	65	100,0	2030	100,0
Risikotragfähigkeit										
Sehr gering	2	2,2	9	3,6	2	1,8	1	1,5	60	2,9
Gering	13	14,4	52	20,7	16	14,4	4	6,2	367	18,0
Neutral	32	35,6	124	49,4	56	50,5	29	44,6	980	48,0
Groß	38	42,2	52	20,7	33	29,7	23	35,4	523	25,6
Sehr groß	1	1,1	7	2,8	1	0,9	5	7,7	50	2,5
Kein Urteil	4	4,4	7	2,8	3	2,7	3	4,6	62	3,0
Gesamt	90	100,0	251	100,0	111	100,0	65	100,0	2041	100,0
Internes Überwachungssystem										
Sehr gering	3	3,3	12	4,8	1	0,9	1	1,5	74	3,6
Gering	19	21,1	64	25,5	24	21,6	5	7,7	476	23,3
Neutral	36	40,0	122	48,6	57	51,4	33	50,8	988	48,4
Groß	30	33,3	35	13,9	27	24,3	18	27,7	387	18,9
Sehr groß	0	0,0	9	3,6	1	0,9	4	6,2	57	2,8
Kein Urteil	2	2,2	9	3,6	1	0,9	4	6,2	61	3,0
Gesamt	90	100,0	251	100,0	111	100,0	65	100,0	2041	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-7

Nützlichkeit detaillierter Vorgaben zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen an ...

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Management der Kreditrisiken										
Überhaupt nicht hilfreich	6	6,7	16	6,5	13	11,6	3	4,6	153	7,6
Nicht hilfreich	21	23,6	71	28,6	35	31,3	18	27,7	581	28,6
Neutral	28	31,5	78	31,5	45	40,2	30	46,2	691	34,1
Hilfreich	22	24,7	65	26,2	15	13,4	11	16,9	462	22,8
Sehr hilfreich	6	6,7	11	4,4	3	2,7	2	3,1	86	4,2
Kein Urteil	6	6,7	7	2,8	1	0,9	1	1,5	55	2,7
Gesamt	89	100,0	248	100,0	112	100,0	65	100,0	2028	100,0
Management des Marktpreisrisikos										
Überhaupt nicht hilfreich	5	5,6	21	8,4	11	9,8	2	3,1	167	8,2
Nicht hilfreich	21	23,6	61	24,5	37	33,0	17	26,2	535	26,3
Neutral	33	37,1	89	35,7	44	39,3	31	47,7	757	37,3
Hilfreich	19	21,3	59	23,7	16	14,3	10	15,4	426	21,0
Sehr hilfreich	6	6,7	11	4,4	3	2,7	1	1,5	84	4,1
Kein Urteil	5	5,6	8	3,2	1	0,9	4	6,2	63	3,1
Gesamt	89	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2033	100,0
Management des operationellen Risikos										
Überhaupt nicht hilfreich	7	7,9	27	10,8	18	16,1	6	9,2	236	11,6
Nicht hilfreich	23	25,8	76	30,5	35	31,3	19	29,2	612	30,1
Neutral	29	32,6	71	28,5	38	33,9	25	38,5	623	30,7
Hilfreich	17	19,1	49	19,7	16	14,3	13	20,0	376	18,5
Sehr hilfreich	10	11,2	13	5,2	4	3,6	0	0,0	105	5,2
Kein Urteil	3	3,4	13	5,2	1	0,9	2	3,1	80	3,9
Gesamt	89	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2033	100,0
Management des Liquiditätsrisikos										
Überhaupt nicht hilfreich	5	5,7	21	8,4	17	15,2	3	4,6	193	9,5
Nicht hilfreich	23	26,1	73	29,3	32	28,6	20	30,8	586	28,8
Neutral	31	35,2	84	33,7	39	34,8	26	40,0	699	34,4
Hilfreich	18	20,5	54	21,7	18	16,1	15	23,1	415	20,4
Sehr hilfreich	8	9,1	9	3,6	4	3,6	0	0,0	80	4,0
Kein Urteil	3	3,4	8	3,2	2	1,8	1	1,5	57	2,8
Gesamt	88	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2031	100,0
Risikotragfähigkeit										
Überhaupt nicht hilfreich	6	6,7	19	7,6	10	8,9	3	4,6	157	7,7
Nicht hilfreich	23	25,8	61	24,5	31	27,7	20	30,8	521	25,6
Neutral	32	36,0	83	33,3	42	37,5	24	36,9	704	34,6
Hilfreich	18	20,2	68	27,3	23	20,5	16	24,6	509	25,0
Sehr hilfreich	7	7,9	11	4,4	5	4,5	1	1,5	94	4,6
Kein Urteil	3	3,4	7	2,8	1	0,9	1	1,5	48	2,4
Gesamt	89	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2033	100,0
Internes Überwachungssystem										
Überhaupt nicht hilfreich	6	6,7	20	8,1	13	11,6	3	4,6	174	8,6
Nicht hilfreich	24	27,0	62	25,0	34	30,4	18	27,7	537	26,5
Neutral	30	33,7	91	36,7	45	40,2	26	40,0	757	37,3
Hilfreich	22	24,7	58	23,4	17	15,2	13	20,0	437	21,5
Sehr hilfreich	5	5,6	10	4,0	2	1,8	3	4,6	76	3,8
Kein Urteil	2	2,2	7	2,8	1	0,9	2	3,1	47	2,3
Gesamt	89	100,0	248	100,0	112	100,0	65	100,0	2028	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-8
Qualitative Aufsicht als Chance oder Risiko

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Chance	68	80,0	152	68,2	80	80,0	56	87,5	1343	73,0
Risiko	17	20,0	71	31,8	20	20,0	8	12,5	497	27,0
Gesamt	85	100,0	223	100,0	100	100,0	64	100,0	1840	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

4.2.2 Wahrnehmung der Qualität der Aufsichtsinstrumente

4.2.2.1 Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen

Die Aufsichtsgespräche sind ein erstes Resultat der wesentlich umfangreicheren qualitativen Aufsicht. Um die Erfahrungen der Institute mit diesem Instrument besser einordnen zu können, wurden Informationen zum Termin des letzten Gesprächs erbeten sowie eine Reihe von Tatbeständen zu diesem Gespräch erfragt, insbesondere die Teilnehmer, Themen, der zeitliche Aufwand, Rückmeldungen der Aufsicht sowie eine Reihe von Bewertungen zu Ablauf und Ergebnis (Fragenblock II des Fragebogens in Appendix III).

Nach den vorliegenden Daten hat die Aufsicht bei neun von zehn der von uns befragten Institute vom Instrument des Aufsichtsgesprächs Gebrauch gemacht. Bei diesen Instituten wurden in den letzten vier Jahren im Schnitt zwei bis drei Gespräche geführt (Tabelle 4-9).

Tabelle 4-9
Durchschnittliche Anzahl der Aufsichtsgespräche

Bankengruppe	Aufsichtsgespräche
Kreditbanken	5,39
Kreditgenossenschaften	1,98
Sparkassen	2,45
Sonstige	2,71
Gesamt (Gewichtet)	2,50

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die von den Teilnehmern der Untersuchung bewerteten Aufsichtsgespräche fanden überwiegend (92 %) in den der Untersuchung vorausgegangenen 18 Monaten statt, also zwischen Januar 2005 und Juni 2006. Die frühesten Gespräche datieren aus dem Jahr 2002. Demnach

ist je nach Zeitpunkt die Gesprächsbasis für die Kommentierung der laufenden Entwicklungen im Institut eine andere. Die Aufsicht strebt in der Regel an, Routinegespräche nach Vorlage und Auswertung der Prüfungsberichte (Kreditprüfungsbericht oder Jahresabschlussprüfungsbericht) durchzuführen.⁵⁴

Nach den vorliegenden Ergebnissen variiert die Zahl der Gespräche in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren:

- Bankgröße (mit zunehmender Bilanzsumme höhere Zahl von Gesprächen)
- geografischer Wirkungskreis des Instituts (global, international und national tätige Institute führen mehr Gespräche als regional tätige Institute)
- Zugehörigkeit zu einer Bankengruppe (Die durchschnittlich höchste Zahl von Gesprächen entfällt auf Kreditbanken, die niedrigste auf Kreditgenossenschaften).

Der für die Befragten sichtbare Prozess der Aufsichtsgespräche beginnt mit der Einladung der Aufsicht. Den meisten Befragten (88 %) sind die Themen des Aufsichtsgesprächs im Vorfeld angekündigt worden. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Bestreben der Aufsicht, über die standardisierte Einladungsform hinaus einen Vorschlag für die Tagesordnung mit dem Vorstand des betreffenden Instituts vor dem Gespräch abzustimmen. Die Festlegung der einzelnen Gesprächspunkte ist aufsichtsseitig abhängig vom eigentlichen Ziel des Aufsichtsgesprächs (z. B. Basel II, Sachverhaltsaufklärung) und von den Informationsquellen der Aufsicht (Kreditvorprüfungsbericht oder Jahresabschlussbericht mit Mängeln; Meldungen; Schriftwechsel; Vorjahresgespräch; aber auch Internet- oder Zeitungsberichte). Bei den Kreditbanken ist der "Überraschungseffekt" mit fast 30 % allerdings besonders hoch (Tabelle 4-10).

⁵⁴ BaFin (2006): Jahresbericht 2005, Bonn; o.V.: BaFin fokussiert sich auf Problemfälle; Neuausrichtung der Aufsicht – Systemische Risiken und Qualität von Banken und Versicherern im Visier, in: Börsen-Zeitung v. 11.5.2006, S. 5.

Tabelle 4-10

Ankündigung der Themen des Aufsichtsgesprächs seitens der Aufsicht im Vorfeld

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Themen bekannt										
Ja	62	72,1	185	87,7	104	96,3	53	84,1	1591	87,8
Nein	24	27,9	26	12,3	4	3,7	10	15,9	220	12,2
Gesamt	86	100,0	211	100,0	108	100,0	63	100,0	1811	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die Gespräche erforderten seitens der Institute in mehr als 75 % der Fälle einen zeitlichen Aufwand für das Gespräch von maximal fünf Personentagen (einschließlich Vor- und Nachbereitung) (Tabelle 4-11). Das Gespräch selbst dauert in der Regel nur wenige Stunden. Der Durchschnitt des zeitlichen Aufwands differiert wiederum je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bankengruppe: Kreditbanken geben an, einschließlich Vor- und Nachbereitung 3,1 Personentage benötigt zu haben, Kreditgenossenschaften (und "Sonstige") 4,3. Sparkassen setzen 6,6 Personentage für ein Aufsichtsgespräch an.

Tabelle 4-11

Zeitlicher Aufwand für das Aufsichtsgespräch

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Personentage										
1	22	27,2	41	19,8	7	6,5	24	38,1	327	18,4
2	30	37,0	46	22,2	19	17,8	11	17,5	397	22,4
3	5	6,2	30	14,5	19	17,8	10	15,9	258	14,5
4	9	11,1	24	11,6	3	2,8	1	1,6	157	8,9
5	5	6,2	28	13,5	15	14,0	4	6,3	222	12,5
6	3	3,7	11	5,3	6	5,6	2	3,2	91	5,1
7	0	0,0	2	1,0	7	6,5	1	1,6	40	2,2
8	2	2,5	9	4,3	4	3,7	0	0,0	67	3,8
9	0	0,0	1	0,5	2	1,9	1	1,6	15	0,8
10	3	3,7	5	2,4	12	11,2	5	7,9	88	5,0
11 und mehr	2	2,5	10	4,8	13	12,1	4	6,3	115	6,5
Gesamt	81	100,0	207	100,0	107	100,0	63	100,0	1776	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die veranschlagten Personentage setzen sich aus der zeitlichen Belastung sowie aus der Anzahl der mit dem Aufsichtsgespräch befassten Personen zusammen. In knapp 80 % der Fällen nahmen drei oder weniger Personen aus dem eigenen Haus an dem Aufsichtsgespräch teil. Bei weniger als einem Fünftel der Institute waren außer dem Vorstand auch andere Mitarbeiter bei den Gesprächen anwesend. Nur bei den Kreditgenossenschaften ist dies anders, hier nahmen Mitarbeiter in 6 % der Fälle teil (Tabelle 4-12).

Tabelle 4–12

Anzahl und Funktion der Teilnehmer am Aufsichtsgespräch aus dem Kreditinstitut

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Zahl der Teilnehmer										
1	4	4,6	5	2,4	0	0,0	3	5,0	39	2,2
2	40	46,5	142	68,6	30	28,3	28	46,7	985	55,2
3	20	23,3	45	21,7	41	38,7	18	30,0	471	26,4
4	10	11,6	12	5,8	17	16,0	3	5,0	158	8,9
5	5	5,8	2	1,0	11	10,4	5	8,3	74	4,1
6	3	3,5	1	0,5	4	3,8	2	3,3	31	1,7
7	0	0,0	0	0,0	2	1,9	0	0,0	8	0,5
8	1	1,2	0	0,0	0	0,0	1	1,7	4	0,2
10	1	1,2	0	0,0	1	0,9	0	0,0	6	0,3
keine Angabe zur Zahl der Teilnehmer	2	2,3	-	-	-	-	2	-	8	0,5
Funktion der Teilnehmer										
Vorstand	86	100,0	205	99,0	106	100,0	61	98,4	1770	99,2
Mitarbeiter	32	37,2	12	5,8	36	34,0	26	41,9	321	18,0
Aufsichtsrat	5	5,8	1	0,5	0	0,0	0	0,0	16	0,9
Institute mit Angaben	86	100,0	207	100,0	106	100,0	62	100,0	1784	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Obwohl die Vorschriften zum “Supervisory Review and Evaluation Process” (SREP) vorsehen, dass die externe Bankenaufsicht prüft, ob der Aufsichtsrat das erforderliche Know-how besitzt, mit allen risikorelevanten Informationen umzugehen, wurden Mitglieder des Aufsichtsgremiums nur bei insgesamt 1 % der Aufsichtsgespräche einbezogen; Wirtschaftsprüfer so gut wie gar nicht.⁵⁵

⁵⁵ Nach den uns vorliegenden Angaben trat dies nur in einem Fall auf.

Insgesamt sind Mitarbeiter der BaFin seltener bei Aufsichtsgesprächen vertreten als Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank. Dabei variiert die Teilnahme der BaFin stark zwischen den einzelnen Bankengruppen. Bei den Kreditbanken wohnt die BaFin den Gesprächen wesentlich häufiger bei als bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften (Tabelle 4-13). Nach den vorliegenden Angaben nimmt die BaFin bei den Kreditgenossenschaften an weniger als 30 % der Aufsichtsgespräche teil. Anders dagegen die Deutsche Bundesbank, die ihre Aktivitäten etwa gleichmäßig über die unterschiedlichen Bankengruppen entfaltet.

Tabelle 4-13

Teilnahme der Aufsichtsinstanzen an den Aufsichtsgesprächen

Vertretene Aufsichtsinstanzen	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Nur BaFin	5	6,0	2	1,0	1	0,9	1	1,6	24	1,7
Nur Bundesbank	19	22,9	147	72,4	49	45,0	13	21,3	834	61,0
BaFin und Bundesbank	58	69,9	53	26,1	56	51,4	47	77,0	500	36,6
BaFin und Verband	1	1,2	-	-	-	-	-	-	2	0,2
Bundesbank und Verband	-	-	-	-	-	-	1	1,6	2	0,1
BaFin, Bundesbank, Verband	-	-	1	0,5	3	2,8	-	-	6	0,4
Insgesamt	83	100,0	203	100,0	109	100,0	61	100,0	1367	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Mit Blick auf die Gesprächsinhalte – hier waren Mehrfachnennungen möglich – zeigen sich drei Schwerpunkte: Am häufigsten, in vier von zehn Gesprächen, wurden die einzelnen Risikokomplexe, deren Management sowie die Gesamtbanksteuerung diskutiert; bei jedem zweiten dieser Gespräche wurde hierbei das Kreditrisiko thematisiert. Wichtige Themen waren auch die aktuelle Geschäftsentwicklung (rund ein Fünftel) und die Ertragslage (ca. 15 %). In etwa 10 % der Fälle wurde auf den letzten Prüfungsbericht rekurriert. Erst mit deutlichem Abstand wurden strategische Fragen (z. B. Positionierung im Wettbewerbsumfeld, Fusionen) erörtert. Nur in wenigen Fällen wurden organisatorische und personelle Fragen zum Thema des Aufsichtsgesprächs gemacht (z. B. Outsourcing, Bestellung von Vorstandsmitgliedern).

Die Bewertung des Ablaufs der Aufsichtsgespräche und der Gesprächspartner durch die Befragten fällt in vielen Einzelaspekten relativ positiv aus. Die Gespräche sind auf wichtige Themen fokussiert und strukturiert. Die Institute haben die Möglichkeit, ihre eigenen Belange

einzubringen. Ferner wird mehrheitlich angegeben, dass die Mitarbeiter der Aufsicht mit den Geschäftsfeldern und den Spezifika der Institute vertraut sind. Auch der Gesprächsstil wird überwiegend als kooperativ eingestuft. Diese Angaben gelten über alle Bankengruppen hinweg gleichermaßen.

Tabelle 4-14
Bewertung der Aufsichtsgespräche

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Gesprächspartner waren vertraut mit den Besonderheiten der Geschäftsfelder										
Gar nicht zutreffend	2	2,3	0	0,0	1	0,9	1	1,6	10	0,5
Nicht zutreffend	5	5,8	12	5,7	1	0,9	3	4,8	82	4,5
Neutral	15	17,4	34	16,1	21	19,4	13	21,0	312	17,3
Zutreffend	34	39,5	94	44,5	56	51,9	31	50,0	834	46,1
Voll zutreffend	30	34,9	71	33,6	28	25,9	14	22,6	568	31,4
Kein Urteil	0	0,0	0	0,0	1	0,9	0	0,0	4	0,2
Gesamt	86	100,0	211	100,0	108	100,0	62	100,0	1810	100,0
Gesprächspartner waren vertraut mit den Spezifika des Institutes										
Gar nicht zutreffend	2	2,3	1	0,5	1	0,9	0	0,0	14	0,8
Nicht zutreffend	2	2,3	18	8,6	2	1,9	6	9,7	115	6,4
Neutral	19	22,1	36	17,1	25	23,1	11	17,7	345	19,1
Zutreffend	35	40,7	89	42,4	49	45,4	30	48,4	781	43,2
Voll zutreffend	28	32,6	66	31,4	30	27,8	15	24,2	547	30,3
Kein Urteil	0	0,0	0	0,0	1	0,9	0	0,0	4	0,2
Gesamt	86	100,0	210	100,0	108	100,0	62	100,0	1805	100,0
Der Gesprächsstil war kooperativ										
Gar nicht zutreffend	1	1,2	4	1,9	0	0,0	2	3,2	26	1,4
Nicht zutreffend	3	3,5	9	4,3	5	4,6	2	3,2	76	4,2
Neutral	7	8,1	11	5,3	9	8,3	4	6,3	114	6,3
Zutreffend	30	34,9	63	30,1	37	34,3	25	39,7	580	32,2
Voll zutreffend	45	52,3	122	58,4	57	52,8	30	47,6	1005	55,8
Kein Urteil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	86	100,0	209	100,0	108	100,0	63	100,0	1801	100,0
Der Gesamtaufwand für das Institut war gering										
Gar nicht zutreffend	3	3,5	26	12,4	11	10,3	4	6,3	191	10,6
Nicht zutreffend	11	12,8	59	28,1	35	32,7	6	9,5	478	26,5
Neutral	30	34,9	72	34,3	37	34,6	26	41,3	628	34,9
Zutreffend	29	33,7	35	16,7	17	15,9	15	23,8	338	18,7
Voll zutreffend	12	14,0	18	8,6	7	6,5	12	19,0	165	9,2
Kein Urteil	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,1
Gesamt	86	100,0	210	100,0	107	100,0	63	100,0	1802	100,0
Der Nutzen für das Institut war groß										
Gar nicht zutreffend	6	7,0	45	21,5	10	9,3	4	6,3	292	16,3
Nicht zutreffend	16	18,6	66	31,6	41	38,3	11	17,5	558	31,1
Neutral	26	30,2	71	34,0	42	39,3	33	52,4	643	35,8
Zutreffend	30	34,9	18	8,6	11	10,3	12	19,0	223	12,4
Voll zutreffend	8	9,3	8	3,8	1	0,9	1	1,6	64	3,6
Kein Urteil	0	0,0	1	0,5	2	1,9	2	3,2	16	0,9
Gesamt	86	100,0	209	100,0	107	100,0	63	100,0	1797	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Dagegen fällt die Bewertung des Instruments "Aufsichtsgespräch" im Hinblick auf das Kosten/Nutzen-Verhältnis eher negativer aus. Besonders ausgeprägt ist dies bei den Kreditgenossenschaften und Sparkassen (Tabelle 4-15).

Die Frage liegt nahe, welche Gründe es für dieses Urteil gibt und ob sich diese mit den erhobenen Daten klären lassen.

Tabelle 4-15

Bewertung des Aufwands und Nutzens der Aufsichtsgespräche – (Durchschnitt)*

	Aufwand gering	Nutzen groß
Kreditbanken	3,42	3,21
Kreditgenossenschaften	2,81	2,41
Sparkassen	2,76	2,54
Sonstige	3,37	2,89
Gesamt (gewichtet)	2,89	2,56

*Skala: 1= "trifft überhaupt nicht zu", 5= "trifft voll und ganz zu".

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Bei der Bewertung des hier allgemein gefassten Aufwands für die Aufsichtsgespräche ist zu vermuten, dass ein Zusammenhang zum erfragten Zeitaufwand besteht. Der Aufwand in Personentagen streut vergleichsweise wenig, ist aber im Mittel bei Kreditgenossenschaften und Sparkassen etwas höher. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen Zeitaufwand und Bewertung des Gesamtaufwands lässt sich gleichwohl nicht nachweisen. Es bleibt die Vermutung, dass eventuell eine grundsätzliche Reserviertheit gegenüber den Aufsichtsgesprächen ihre Bewertung beeinflusst.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei der Bewertung des Nutzens der Aufsichtsgespräche. Hier könnten viele Faktoren das Urteil beeinflussen. Von den möglichen Einflussgrößen wurden insbesondere Daten zur Teilnehmerstruktur und den behandelten Themen erhoben. In Anbetracht der Themenbreite sowie der Überschneidungen durch Mehrfachnennungen und der damit verbundenen kleinen Zahl von jeweils zu berücksichtigenden Beobachtungen war von der Thematik kein nachweisbarer Einfluss zu erwarten. Dies hat sich auch bestätigt.

Anders gelagert ist die Frage, ob die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises seitens der Aufsicht einen Einfluss auf die Nutzenbewertung ausübt. Es gibt nach den Befragungsdaten nur zwei Kombinationen von Teilnehmern in nennenswerter Anzahl: Zum einen gemeinsame Gespräche von BaFin und Deutscher Bundesbank, zum anderen Gespräche, an denen nur

Vertreter der Deutschen Bundesbank teilnahmen. Nur in neun Fällen wurde berichtet, dass ausschließlich Vertreter der BaFin das Gespräch mit dem Institut führten. Der Einfluss der BaFin auf die Bewertung war also nicht bzw. nur indirekt zu isolieren, indem zwischen den zwei genannten Gruppierungen unterschieden wurde.

In Anbetracht der häufig geäußerten Vorbehalte gegenüber der BaFin überrascht der Befund, dass bei bivariater Betrachtung der Nutzen des Gesprächs dann schlechter bewertet wurde, wenn nur die Deutsche Bundesbank teilnahm. Eine Kontrolle nach Institutsgruppen zeigt aber, dass dieser Effekt aus dem Umstand resultiert, dass die Kreditgenossenschaften generell, also unabhängig von der teilnehmenden Aufsichtsinstanz, den Gesprächsnutzen am schlechtesten beurteilen und diese in 72 % aller Fälle Gespräche allein mit Vertretern der Deutschen Bundesbank führten.

Nimmt man die Gesamtbewertung des Gesprächs, gemessen als der Mittelwert aller Items, als abhängige Variable, so schneidet die Deutsche Bundesbank dann besser ab, wenn ihre Vertreter allein als Gesprächspartner und nicht in einer aus BaFin und Deutscher Bundesbank zusammengesetzten Gesprächsgruppe auftreten. Dieser Befund sollte allerdings schon deshalb nicht überbewertet werden, weil andere, für die Bewertung möglicherweise relevante Faktoren – von der Themenwahl bis zu persönlichen Hintergründen – nicht kontrolliert werden konnten.

Ein Feedback-Schreiben von der Aufsicht erhielten gut sieben von zehn Instituten, davon die meisten innerhalb der auf das Aufsichtsgespräch folgenden vier Wochen. Auffällig ist jedoch, dass Kreditbanken deutlich seltener ein Feedback-Schreiben (fast 40 %) bekamen als alle anderen Kreditinstitute (Tabelle 4-16). Nach Angaben der Befragten wird in dem Schreiben in der Regel der Gesprächsverlauf korrekt nachvollzogen; Ton und Stil sind angemessen. Der Standpunkt der Aufsicht wird nachvollziehbar dargelegt. Allerdings finden sich nach Einschätzung der befragten Kreditinstitute vergleichsweise wenig nützliche Hinweise.

Tabelle 4-16
Feedback-Schreiben

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Feedback-Schreiben erhalten										
Ja	33	38,4	165	78,6	81	75,0	41	65,1	1312	72,6
Nein	53	61,6	45	21,4	27	25,0	22	34,9	494	27,4
Gesamt	86	100,0	210	100,0	108	100,0	63	100,0	1806	100,0
Zeitraum bis zum Feedback										
Bis 2 Wochen	17	54,8	67	42,1	26	34,7	18	43,9	515	41,1
2-4 Wochen	10	32,3	54	34,0	39	52,0	13	31,7	477	38,1
4-6 Wochen	1	3,2	29	18,2	7	9,3	3	7,3	185	14,7
> 6 Wochen	3	9,7	9	5,7	3	4,0	7	17,1	76	6,1
Gesamt	31	100,0	159	100,0	75	100,0	41	100,0	1253	100,0
Schreiben bildet den Gesprächsverlauf ab										
Gar nicht zutreffend	1	3,0	3	1,8	3	3,7	0	0,0	30	2,2
Nicht zutreffend	3	9,1	5	3,0	4	4,9	4	9,8	55	4,1
Neutral	4	12,1	15	8,9	11	13,6	2	4,9	133	10,0
Zutreffend	14	42,4	68	40,5	27	33,3	15	36,6	512	38,6
Voll zutreffend	10	30,3	72	42,9	32	39,5	20	48,8	553	41,7
Kein Urteil	1	3,0	5	3,0	4	4,9	0	0,0	44	3,3
Gesamt	33	100,0	168	100,0	81	100,0	41	100,0	1328	100,0
Standpunkt der Aufsicht nachvollziehbar										
Gar nicht zutreffend	1	3,0	12	7,2	7	8,8	2	4,9	95	7,2
Nicht zutreffend	3	9,1	10	6,0	5	6,3	1	2,4	80	6,1
Neutral	4	12,1	26	15,6	18	22,5	7	17,1	227	17,2
Zutreffend	10	30,3	42	25,1	18	22,5	13	31,7	331	25,1
Voll zutreffend	9	27,3	31	18,6	15	18,8	10	24,4	256	19,4
Kein Urteil	6	18,2	46	27,5	17	21,3	8	19,5	330	25,0
Gesamt	33	100,0	167	100,0	80	100,0	41	100,0	1318	100,0
Schreiben in Ton und Stil angemessen										
Gar nicht zutreffend	1	3,0	5	3,0	0	0,0	1	2,4	29	2,2
Nicht zutreffend	1	3,0	2	1,2	1	1,3	1	2,4	18	1,4
Neutral	3	9,1	11	6,6	9	11,4	2	4,9	103	7,8
Zutreffend	11	33,3	50	30,1	27	34,2	18	43,9	418	31,9
Voll zutreffend	17	51,5	94	56,6	42	53,2	19	46,3	721	55,0
Kein Urteil	0	0,0	4	2,4	0	0,0	0	0,0	21	1,6
Gesamt	33	100,0	166	100,0	79	100,0	41	100,0	1309	100,0
Schreiben enthielt nützliche Hinweise										
Gar nicht zutreffend	12	37,5	66	39,3	30	38,0	8	19,5	500	38,0
Nicht zutreffend	5	15,6	42	25,0	20	25,3	9	22,0	321	24,4
Neutral	6	18,8	32	19,0	16	20,3	13	31,7	262	19,9
Zutreffend	7	21,9	11	6,5	6	7,6	5	12,2	105	8,0
Voll zutreffend	1	3,1	6	3,6	1	1,3	3	7,3	42	3,2
Kein Urteil	1	3,1	11	6,5	6	7,6	3	7,3	88	6,7
Gesamt	32	100,0	168	100,0	79	100,0	41	100,0	1317	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Mit Blick auf die im vorausgegangenen Kapitel behandelte Strategiewahrnehmung ist im Übrigen interessant, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen dieser und der Häufigkeit von Aufsichtsgesprächen gibt: Letztere ist positiv mit der Einschätzung korreliert, wie klar die Aufsichts- und Prüfungsstrategie der Aufsichtsbehörden ist. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass mit den Aufsichtsgesprächen auch ein besseres Verständnis für die Zielsetzungen der qualitativen Aufsicht vermittelt werden kann.

4.2.2.2 Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG

Daten zu den Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG wurden ähnlich differenziert erhoben wie jene zu Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen. Die wesentlichen Tatbestände sind Zahl, Termin und Gegenstand der Prüfung, die eingesetzten Prüfer sowie Daten zum Zeitaufwand der Prüfer, zu den Kosten der Prüfung und zum Zeiteinsatz des Geldinstituts sowie zu den Ergebnissen der Prüfungen. Ein Block von Bewertungsfragen soll auch hier helfen, ein differenziertes Bild von Prüfungsanlass, -verlauf und -ergebnis zu gewinnen, die Bewertung der Betroffenen einzuschätzen sowie mögliche Gründe für Bewertungsunterschiede zu identifizieren.

Seit Gründung der BaFin im Jahr 2002 hat die Aufsicht bei sieben von zehn befragten Instituten vom Instrument der “§ 44”-Prüfung Gebrauch gemacht. Im Vergleich am seltensten wurden die Kreditgenossenschaften geprüft (in neun von zehn Fällen nur eine Prüfung innerhalb von vier Jahren; Tabelle 4-17).

Tabelle 4-17

Anzahl der Prüfungen gemäß § 44 KWG

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Prüfung hat stattgefunden										
Ja	58	65,9	164	65,9	88	77,9	48	72,7	1400	68,8
Nein	30	34,1	85	34,1	25	22,1	18	27,3	636	31,2
Gesamt	88	100,0	249	100,0	113	100,0	66	100,0	2036	100,0
Anzahl										
1	34	60,7	150	91,5	60	68,2	26	54,2	1131	81,1
2	16	28,6	13	7,9	21	23,9	7	14,6	197	14,1
3	3	5,4	1	0,6	5	5,7	5	10,4	39	2,8
4	0	0,0	0	0,0	2	2,3	6	12,5	16	1,1
5	1	1,8	0	0,0	0	0,0	2	4,2	5	0,3
6	1	1,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2
7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,1	1	0,1
8 und mehr	1	1,8	0	0,0	0	0,0	1	2,2	3	0,3
Gesamt	56	100,0	164	100,0	88	100,0	48	100,0	1396	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

In den meisten Fällen liegt die letzte Prüfung weniger als zwei Jahre zurück. In einigen wenigen Fällen wurden Prüfungen in dem Halbjahr durchgeführt, in dem der Fragebogen versandt wurde. Etliche Kreditinstitute gaben aber auch an, dass die letzte Prüfung vor der Gründung der BaFin durchgeführt wurde (Tabelle 4-18). Da eine turnusmäßige Prüfung etwa alle sieben Jahre vorgesehen ist, ist darin keine Besonderheit zu sehen.

Tabelle 4-18
Datum der letzten Prüfung gemäß § 44 KWG

Datum	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
02/86	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,7	1	0,2
02/93	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,7	1	0,2
02/94	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,7	1	0,2
02/95	1	1,4	0	0,0	1	1,0	1	1,7	3	0,7
02/96	1	1,4	0	0,0	0	0,0	1	1,7	2	0,5
01/97	2	2,9	1	0,5	0	0,0	1	1,7	4	0,9
02/97	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0	0,0	1	0,2
01/98	0	0,0	2	1,0	1	1,0	0	0,0	3	0,7
02/98	1	1,4	3	1,5	1	1,0	0	0,0	5	1,2
01/99	0	0,0	7	3,4	1	1,0	0	0,0	8	1,8
02/99	1	1,4	3	1,5	1	1,0	0	0,0	5	1,2
01/00	3	4,3	8	3,9	2	2,0	3	5,1	16	3,7
02/00	1	1,4	5	2,4	1	1,0	2	3,4	9	2,1
01/01	2	2,9	18	8,7	1	1,0	1	1,7	22	5,1
02/01	2	2,9	4	1,9	5	5,0	0	0,0	11	2,5
01/02	4	5,8	30	14,6	2	2,0	0	0,0	36	8,3
02/02	1	1,4	5	2,4	5	5,0	5	8,5	16	3,7
01/03	3	4,3	27	13,1	9	9,0	3	5,1	42	9,7
02/03	3	4,3	2	1,0	8	8,0	4	6,8	17	3,9
01/04	5	7,2	20	9,7	18	18,0	4	6,8	47	10,8
02/04	8	11,6	7	3,4	7	7,0	5	8,5	27	6,2
01/05	6	8,7	34	16,5	8	8,0	5	8,5	53	12,2
02/05	15	21,7	20	9,7	19	19,0	14	23,7	68	15,7
01/06	7	10,1	10	4,9	6	6,0	5	8,5	28	6,5
02/06	3	4,3	0	0,0	3	3,0	2	3,4	8	1,8
Gesamt	69	100,0	206	100,0	100	100,0	59	100,0	434	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die Prüfungen nach § 44 KWG werden den Befragungsdaten zufolge zu weniger als einem Fünftel von den Trägern der Bankenaufsicht selbst wahrgenommen. Es dominiert die Durchführung durch den beauftragten Wirtschaftsprüfer. Wirtschaftsprüfer haben in diesem Feld nahezu ein Monopol. Folglich übernehmen sie eine wichtige Mittlerfunktion zwischen dem Kreditinstitut und den Aufsichtsbehörden. Die Prüfungsstelle des eigenen oder eines anderen Verbandes spielt nur bei den Sparkassen eine nennenswerte Rolle (Tabelle 4-19).

Tabelle 4-19

Durchführung der Prüfungen gemäß § 44 KWG nach ausführender Instanz und Bankengruppen

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Anteil gewichtet %
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	
BaFin	1	1,4	2	0,9	2	1,9	3	4,8	1,3
Bundesbank	19	26,0	22	9,3	32	30,2	13	21,0	13,3
Verbände	1	1,4	5	2,3	25	23,6	0	0,0	2,4
Wirtschaftsprüfer	47	64,4	184	85,6	46	43,4	43	69,4	81,1
BaFin mit Bundesbank, Verband oder Wirtschaftsprüfer	5	6,8	2	0,9	1	0,9	3	4,8	1,9
Gesamt	73	100,0	215	100,0	106	100,0	62	100,0	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Bei den Prüfungsgegenständen dominieren die Kreditengagements (Tabelle 4-20). Besonders auffällig sind hier die wesentlich häufigeren Kreditprüfungen bei Kreditgenossenschaften (76,6 %) im Vergleich zu allen anderen Banken (38,4 %). Eine Erklärung dafür bieten die Befragungsdaten nicht.

Tabelle 4-20

Gegenstand der Prüfung gemäß § 44 KWG

Prüfungsgegenstand ¹	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	In % der Prüfungen	Anzahl	In % der Prüfungen	Anzahl	In % der Prüfungen	Anzahl	In % der Prüfungen	Anzahl	In % der Prüfungen
Kreditengagement	25	33,3	164	76,6	44	41,9	19	30,6	1109	62,0
MaRisk	7	9,3	5	2,3	3	2,9	4	6,5	61	3,4
MaK	15	20,0	31	14,5	19	18,1	14	22,6	292	16,3
MaH	15	20,0	10	4,7	21	20,0	14	22,6	192	10,7
Geldwäsche	12	16,0	0	0,0	5	4,8	2	3,2	50	2,8
Organisation	29	38,7	35	16,4	11	10,5	19	30,6	324	18,1
Zahl der Prüfungen	75	100,0	214	100,0	105	100,0	62	100,0	1788	100,0

Mehrere Angaben je Befragten möglich.

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Andere als die in der Abfrage aufgezählten Prüfungsgegenstände konnten in einer offenen Antwortmöglichkeit genannt werden. Jeder fünfte Befragte machte hier Angaben. Allerdings

ist der Informationswert gering: Bis auf die Revision, die bei diesen Nennungen knapp 20 % der Fälle ausmachte, wurden sonst nur solche Prüfungsgegenstände genannt, die schon mit den vorgegebenen Kategorien abgedeckt waren.

Die Dauer der Prüfungen betrug im Schnitt gut vier Wochen: 21,1 Werktage lagen zwischen Beginn und Abschluss der Prüfung vor Ort bei fünf Arbeitstagen in der Woche. Sie waren bei den Kreditgenossenschaften mit 18,1 Tagen etwas kürzer, bei den "sonstigen Geldinstituten" mit 31,4 Tagen erheblich länger als im Durchschnitt. Wenn die Bundesbank prüft, dauert die Prüfung durchschnittlich etwas länger, und es werden mehr Prüfer eingesetzt. Anders bei den Wirtschaftsprüfern: Sie haben im Mittel den geringsten Zeit- und Personalaufwand. Dies könnte natürlich auch Resultat eines besonders effizienten Arbeitsstils sein. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass bei einem grundsätzlich bestehenden Zusammenhang zwischen Zeiteinsatz, Prüfungsanlässen und Institutsgröße die komplizierteren Prüfungen eher von der Aufsicht direkt übernommen werden. Der Zeitaufwand für Kreditprüfungen liegt im Schnitt bei 30 Tagen, bei Kreditgenossenschaften sogar nur bei 21 Tagen. Andere Prüfungen dauern dagegen 45 Tage.

Der Zeitaufwand der Prüfer, also aller eingesetzten Personen, ist am geringsten bei den Kreditgenossenschaften (40,2 Personentage gegenüber 53,5 Tagen im Mittel). Bei den Kreditgenossenschaften ist die Zahl der Prüfer mit durchschnittlich 3,3 am geringsten (Tabelle 4-21). Hier besteht offenbar ein Zusammenhang mit dem Prüferinsatz: Bei den Kreditgenossenschaften dominieren die Wirtschaftsprüfer.

Tabelle 4-21

Durchschnitt von Zahl und Zeitaufwand der Prüfer bei Prüfungen gemäß § 44 KWG

Bankengruppe	Zahl der Prüfer	Personentage je Prüfer
Kreditbanken	4,6	95,0
Kreditgenossenschaften	3,3	40,2
Sparkassen	3,7	58,2
Sonstige	4,8	100,6
Gesamt (gewichtet)	3,6	53,5

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-22
Anzahl der Prüfer

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Anzahl der Prüfer										
Nicht zu ermitteln	7	9,6	9	4,2	2	1,9	7	11,5	80	4,5
1	5	6,8	14	6,5	9	8,6	8	13,1	133	7,4
2	9	12,3	48	22,2	25	23,8	9	14,8	383	21,4
3	14	19,2	60	27,8	17	16,2	6	9,8	418	23,3
4	13	17,8	54	25,0	20	19,0	6	9,8	396	22,1
5	6	8,2	18	8,3	14	13,3	8	13,1	174	9,7
6	8	11,0	8	3,7	12	11,4	4	6,6	114	6,4
7 und mehr	11	15,1	5	2,3	6	5,7	13	21,3	94	5,2
Gesamt	73	100,0	216	100,0	105	100,0	61	100,0	1793	100,0
Personentage										
Nicht zu ermitteln	15	20,5	50	23,9	8	7,6	12	20,0	85	19,0
1-25	10	13,7	51	24,4	25	23,8	8	13,3	94	21,0
25-50	20	27,4	75	35,9	25	23,8	10	16,7	130	29,1
50-100	16	21,9	28	13,4	39	37,1	15	25,0	98	21,9
100 und mehr	12	16,4	5	2,4	8	7,6	15	25,0	40	8,9
Gesamt	73	100,0	209	100,0	105	100,0	60	100,0	447	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Den Instituten wurden für diese Prüfungen durchschnittlich Kosten in Höhe von rund 45 000 Euro in Rechnung gestellt. Dabei gab es Unterschiede in der durchschnittlichen Kostenbelastung je nach Bankengruppe. Im Durchschnitt zahlten die Kreditbanken gut 56 000 Euro, die Kreditgenossenschaften etwa 41 000 Euro. In den unterschiedlichen Kosten spiegelt sich auch die unterschiedliche Größe der Kreditinstitute wider. Insgesamt gilt: Mit der Bilanzsumme steigen die Prüfungskosten.

Darüber hinaus zeigt eine nach Prüfern differenzierende Analyse, dass Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer die höchsten Kosten verursachen. In der Gesamtbewertung des Aufwandes schlägt sich dieser Effekt indes nicht messbar nieder.

Tabelle 4-23

Kosten der Prüfungen gemäß § 44 KWG

Bankengruppe	Euro
Kreditbanken	56 173
Kreditgenossenschaften	41 014
Sparkassen	46 291
Sonstige	70 573
Gesamt (gewichtet)	45 115

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Neben den in Rechnung gestellten Kosten der Prüfung ist auch der Zeiteinsatz des geprüften Instituts zu berücksichtigen. Bei den Instituten sind es die Kreditbanken, bei denen die Begleitung und Nachbereitung der Prüfung den größten Zeiteinsatz erfordern und Sparkassen müssen einen größeren Einsatz bringen als Kreditgenossenschaften (Tabellen 4-24/25). Offenbar kann die bei den Genossenschaftsbanken im Zentrum stehende Prüfung der Kreditengagements in standardisierter Form und mit einem geringeren Zeitaufwand für alle Beteiligten durchgeführt werden.

Tabelle 4-24

Durchschnittlicher Zeitaufwand der Kreditinstitute für Prüfungen gemäß § 44 KWG

Bankengruppe	Personentage je Institut
Kreditbanken	76,8
Kreditgenossenschaften	30,8
Sparkassen	47,3
Sonstige	47,9
Insgesamt (gewichtet)	41,9

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-25
Zeitaufwand für das Kreditinstitut

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Personentage										
Nicht zu ermitteln	20	27,4	54	25,2	32	30,5	23	37,7	486	27,3
1-25	19	26,0	103	48,1	26	24,8	12	19,7	697	39,1
25-50	14	19,2	35	16,4	21	20,0	6	9,8	305	17,1
50-100	11	15,1	15	7,0	20	19,0	9	14,8	196	11,0
100 und mehr	9	12,3	7	3,3	6	5,7	11	18,0	97	5,5
Gesamt	73	100,0	214	100,0	105	100,0	61	100,0	1782	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Wie schon bei den Aufsichtsgesprächen finden sich auch hier vergleichsweise positive Bewertungen von Einzelaspekten der Prüfungen: Die Prüfungen waren vielfach auf den Prüfungsauftrag begrenzt. Es bestanden in der Regel klare Informationsanforderungen. Die Prüfer traten vorwiegend kompetent und fair auf. Die Kommunikation war im Allgemeinen offen (Tabelle 4-26). Auffällig ist allerdings, dass die Kompetenz der Wirtschaftsprüfer im Mittel etwas schlechter als die der übrigen Prüfer eingeschätzt wird (ein Skalenmittelwert von 3,8 gegenüber 4,4 bei Bundesbank und BaFin).

Tabelle 4-26

Bewertung der Prüfungen gemäß § 44 KWG

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Auf den Prüfauftrag begrenzt										
Gar nicht zutreffend	2	2,7	5	2,3	0	0,0	1	1,6	32	1,8
Nicht zutreffend	1	1,4	8	3,7	2	1,9	5	8,2	60	3,4
Neutral	2	2,7	10	4,7	2	1,9	3	4,9	69	3,9
Zutreffend	26	35,6	49	22,9	26	24,8	19	31,1	445	25,0
Voll zutreffend	38	52,1	137	64,0	71	67,6	26	42,6	1117	62,7
Kein Urteil	4	5,5	5	2,3	4	3,8	7	11,5	60	3,4
Gesamt	73	100,0	214	100,0	105	100,0	61	100,0	1782	100,0
Zeitlich angemessen										
Gar nicht zutreffend	1	1,4	16	7,5	4	3,8	3	4,9	106	6,0
Nicht zutreffend	11	15,1	42	19,7	12	11,5	6	9,8	299	16,8
Neutral	17	23,3	45	21,1	21	20,2	10	16,4	371	20,9
Zutreffend	24	32,9	58	27,2	27	26,0	19	31,1	491	27,7
Voll zutreffend	16	21,9	43	20,2	33	31,7	15	24,6	412	23,3
Kein Urteil	4	5,5	9	4,2	7	6,7	8	13,1	95	5,3
Gesamt	73	100,0	213	100,0	104	100,0	61	100,0	1773	100,0
Vorab klare Anforderungen										
Gar nicht zutreffend	2	2,9	8	3,8	2	1,9	2	3,3	57	3,3
Nicht zutreffend	4	5,7	21	10,1	7	6,7	4	6,7	153	8,8
Neutral	10	14,3	22	10,6	12	11,5	5	8,3	191	11,0
Zutreffend	26	37,1	66	31,7	31	29,8	18	30,0	553	31,8
Voll zutreffend	23	32,9	84	40,4	45	43,3	24	40,0	701	40,3
Kein Urteil	5	7,1	7	3,4	7	6,7	7	11,7	85	4,9
Gesamt	70	100,0	208	100,0	104	100,0	60	100,0	1739	100,0
Prüfung Geschäftsfelder										
Gar nicht zutreffend	7	9,6	13	6,0	6	5,7	3	4,9	111	6,2
Nicht zutreffend	11	15,1	50	23,3	13	12,4	8	13,1	348	19,5
Neutral	23	31,5	57	26,5	16	15,2	17	27,9	436	24,4
Zutreffend	23	31,5	54	25,1	34	32,4	19	31,1	496	27,7
Voll zutreffend	4	5,5	30	14,0	30	28,6	8	13,1	296	16,6
Kein Urteil	5	6,8	11	5,1	6	5,7	6	9,8	100	5,6
Gesamt	73	100,0	215	100,0	105	100,0	61	100,0	1788	100,0
Prüfung Spezifika										
Gar nicht zutreffend	8	11,0	27	12,6	10	9,5	4	6,6	204	11,4
Nicht zutreffend	14	19,2	47	21,9	18	17,1	14	23,0	370	20,7
Neutral	23	31,5	68	31,6	26	24,8	17	27,9	532	29,7
Zutreffend	20	27,4	40	18,6	23	21,9	14	23,0	365	20,4
Voll zutreffend	3	4,1	22	10,2	19	18,1	6	9,8	205	11,5
Kein Urteil	5	6,8	11	5,1	9	8,6	6	9,8	112	6,2
Gesamt	73	100,0	215	100,0	105	100,0	61	100,0	1788	100,0
Prüfung kompetent										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	10	4,7	1	1,0	1	1,6	57	3,2
Nicht zutreffend	4	5,6	20	9,3	4	3,8	4	6,6	134	7,5
Neutral	10	13,9	30	14,0	15	14,3	11	18,0	255	14,3
Zutreffend	29	40,3	80	37,4	39	37,1	23	37,7	671	37,7
Voll zutreffend	25	34,7	67	31,3	42	40,0	15	24,6	594	33,4
Kein Urteil	4	5,6	7	3,3	4	3,8	7	11,5	71	4,0
Gesamt	72	100,0	214	100,0	105	100,0	61	100,0	1780	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Insgesamt wurde bei den Prüfungen gemäß § 44 KWG ähnlich wie zuvor bei den Aufsichtsgesprächen das Kosten/Nutzenverhältnis von den Befragten überwiegend als ungünstig einge-

stuft (Tabelle 4-27). Der Nutzen wird von den Kreditgenossenschaften am geringsten eingeschätzt, von den Kreditbanken am höchsten; die Sparkassen liegen dazwischen.

Tabelle 4-27
Angaben zu Aufwand und Nutzen der Prüfung

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Prüfungsaufwand gering										
Gar nicht zutreffend	15	20,5	78	36,3	27	25,7	15	24,6	567	31,7
Nicht zutreffend	30	41,1	74	34,4	47	44,8	21	34,4	672	37,6
Neutral	19	26,0	38	17,7	18	17,1	13	21,3	330	18,4
Zutreffend	3	4,1	8	3,7	6	5,7	5	8,2	80	4,5
Voll zutreffend	2	2,7	10	4,7	2	1,9	1	1,6	66	3,7
Kein Urteil	4	5,5	7	3,3	5	4,8	6	9,8	73	4,1
Gesamt	73	100,0	215	100,0	105	100,0	61	100,0	1788	100,0
Prüfungsnutzen groß										
Gar nicht zutreffend	9	12,3	89	41,6	20	19,0	5	8,2	566	31,8
Nicht zutreffend	23	31,5	63	29,4	38	36,2	22	36,1	564	31,7
Neutral	19	26,0	29	13,6	32	30,5	16	26,2	346	19,4
Zutreffend	14	19,2	21	9,8	5	4,8	7	11,5	171	9,6
Voll zutreffend	4	5,5	5	2,3	2	1,9	3	4,9	47	2,6
Kein Urteil	4	5,5	7	3,3	8	7,6	8	13,1	87	4,9
Gesamt	73	100,0	214	100,0	105	100,0	61	100,0	1782	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Der Nutzen der Prüfung wird dann besonders gering eingestuft, wenn die Prüfung von der Gruppe der Wirtschaftsprüfer durchgeführt wurde (Skalenmittelwert von 2,0 gegenüber 2,2 über alle Gruppen). Dieser Zusammenhang zeigt sich bei allen Bankengruppen. Die im Mittel schlechtere Bewertung der Leistung der Wirtschaftsprüfer schlägt sich mithin auch im Gesamturteil nieder.

Die Prüfungsberichte wurden in mehr als 60 % der Fälle in einem Zeitraum von weniger als drei Monaten vorgelegt. In den ersten sechs Monaten nach der Prüfung hatten bereits fast 90 % der Befragten einen Bericht erhalten. Besondere Verzögerungen nach einzelnen Banken-

gruppen ließen sich hierbei nicht feststellen. In einigen Fällen war die Prüfung gerade erst abgeschlossen worden; daher lag noch kein Bericht vor.

Die Beurteilungen, die in dem Prüfungsbericht abgegeben wurden, waren nach Angaben der Befragten überwiegend nachvollziehbar; dies gilt über alle Bankengruppen hinweg (Tabelle 4-28). Weniger als 1 % der Kreditinstitute erklärt, dass diese Angaben überhaupt nicht nachvollziehbar seien.

Tabelle 4-28
Nachvollziehbarkeit des Prüfungsberichts

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Voll und ganz	15	22,7	42	20,4	29	29,6	10	18,9	382	22,6
Überwiegend	39	59,1	97	47,1	44	44,9	30	56,6	812	48,1
Teils, teils	9	13,6	55	26,7	23	23,5	12	22,6	415	24,6
Überwiegend nicht	3	4,5	11	5,3	1	1,0	1	1,9	69	4,1
Gar nicht	0	0,0	1	0,5	1	1,0	0	0,0	9	0,5
Gesamt	66	100,0	206	100,0	98	100,0	53	100,0	1687	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Bei knapp der Hälfte der befragten Institute reagierte die BaFin auf den Prüfungsbericht; bei Kreditgenossenschaften und Sparkassen deutlich seltener als bei Kreditbanken. In gut 60 % der Fälle bestand nach Angaben der Befragten die Reaktion in der Aufforderung zur Stellungnahme durch die Bank. In weniger als 1 % der Fälle wurden nach diesen Angaben aufsichtsrechtliche Maßnahmen eingeleitet (Tabelle 4-29). Diese Angaben korrespondieren nicht schlüssig mit den offiziellen Daten der Bankenaufsicht. Dort wird von einer größeren Zahl aufsichtsrechtlicher Maßnahmen berichtet, als sich nach den Angaben der Institute errechnet. Dies ist nicht überraschend, da auch in Befragungen die Tendenz besteht, als unangenehm empfundene Sachverhalte im Zweifel zu verschweigen.

Tabelle 4-29
Reaktion der BaFin auf den Prüfungsbericht

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Reaktion der BaFin										
Ja	50	74,6	81	39,9	54	55,1	44	81,5	818	48,8
Nein	17	25,4	122	60,1	44	44,9	10	18,5	858	51,2
Gesamt	67	100,0	203	100,0	98	100,0	54	100,0	1675	100,0
Reaktion und zwar										
Aufforderung zur Stellungnahme	41	82,0	34	43,0	44	81,5	33	75,0	497	61,6
Einleitung von Maßnahmen	0	0,0	0	0,0	1	1,9	1	2,3	5	0,7
Anderer	4	8,0	43	54,4	6	11,1	9	20,5	270	33,4
Aufforderung und anderes	5	10,0	2	2,5	3	5,6	1	2,3	35	4,3
Gesamt	50	100,0	79	100,0	54	100,0	44	100,0	807	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Dabei werden die Reaktionen der BaFin überwiegend als angemessen eingestuft. Die Bewertungen fallen im Hinblick auf Inhalt, Ton und Stil sowie Schnelligkeit positiv aus. In knapp 10 % der Fälle wurde die Reaktion als unangemessen empfunden. Als Begründungen dafür werden zum einen der zu lange Zeitraum zwischen Prüfung und Reaktion angeführt, zum anderen auf den Ton bzw. Stil des Reaktionsschreibens vor dem Hintergrund der materiell als wenig gewichtig eingestuften Vorwürfe verwiesen.

4.2.3 Kommunikation mit der Aufsicht

Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung der strategischen Konzeption der Aufsicht und ihrer Umsetzung in Aufsichtshandeln stellt sich schließlich die Frage, in welchem Maß die Institute Kontakt zur Aufsicht aus allgemeinen Anlässen suchen und wie sie diese Kontakte bewerten. Grundlage der folgenden Darstellung sind Frage 1 (wichtigste Anlaufstelle für aufsichtsrechtliche Fragen) und Frage 23 (Erfahrungen mit den Mitarbeitern der Aufsichtsinstanzen).

Wichtigste Anlaufstelle bei aufsichtsrechtlichen Fragestellungen ist nur für die Kreditbanken die Aufsicht selbst. In dieser Gruppe nennen mehr als 75 % der Befragten entweder die BaFin oder die Deutsche Bundesbank oder beide als wichtigste Anlaufsstelle. Im Unterschied dazu sind für neun von zehn Sparkassen und Kreditgenossenschaften die jeweiligen Verbände in Fragen der Bankenaufsicht "erste Wahl" (Tabelle 4-30).

Tabelle 4-30

Wichtigste Anlaufstelle bei aufsichtsrechtlichen Fragestellungen

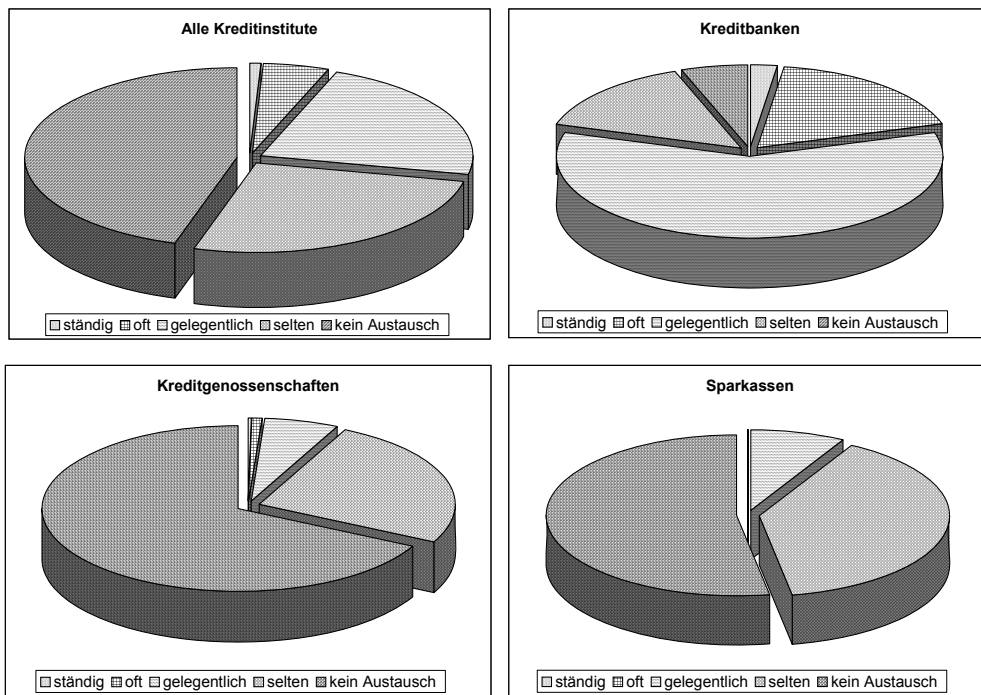
	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
BaFin	29	32,6	6	2,4	2	1,8	22	33,8	139	6,8
Bundesbank	18	20,2	6	2,4	5	4,4	9	13,8	107	5,2
Verband	6	6,7	232	92,4	99	86,8	15	23,1	1628	79,4
Andere	4	4,5	2	0,8	0	0,0	1	1,5	21	1,0
BaFin und Bundesbank	17	19,1	0	0,0	0	0,0	8	12,3	49	2,4
BaFin und Verband	3	3,4	2	0,8	1	0,9	2	3,1	24	1,2
BaFin und Andere	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	3,1	3	0,1
Bundesbank und Verband	2	2,2	3	1,2	3	2,6	0	0,0	32	1,6
Bundesbank und Andere	2	2,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,2
Verband und Andere	0	0,0	0	0,0	2	1,8	0	0,0	8	0,4
BaFin und Bundesbank und Verband	5	5,6	0	0,0	1	0,9	3	4,6	19	0,9
BaFin und Verband und Andere	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,5	2	0,1
BaFin und Bundesbank und Andere	1	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,1
Alle	2	2,2	0	0,0	1	0,9	2	3,1	11	0,5
Gesamt	89	100,0	251	100,0	114	100,0	65	100,0	2051	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwälte sind nur in den seltensten Fällen erste Anlaufstelle. Kombinationen von Aufsichtsbehörden und anderen Akteuren werden ebenfalls eher selten angegeben, so dass der Eindruck entsteht, dass die jeweilige primäre Anlaufstelle gegenüber dem einzelnen Kreditinstitut ein gewisses Informationsmonopol in Bezug auf aufsichtsrechtliche Fragestellungen hat. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Problemen, Fragestellungen und Kontakten von Seiten der jeweiligen Verbände eine entscheidende Moderations-, Beratungs- und Kommunikationsfunktion übernommen wird. Dies gilt umso mehr, als von den Mitgliedern dieser beiden Gruppen nur in sehr wenigen Fällen angegeben wird, dass die Deutsche Bundesbank und die BaFin gemeinsam mit den Verbänden als wichtigste Ansprechpartner gelten.

Die oben angesprochenen säulenspezifischen Unterschiede in der Kommunikation mit der Aufsicht spiegeln sich auch in der Frequenz wider, mit der die einzelnen Institute von sich aus Kontakt zur Bankenaufsicht suchen. Es zeigt sich (Abbildung 4-1), dass Sparkassen und Kreditgenossenschaften wesentlich seltener als Kreditbanken diesen Weg gehen (Frage 2): So geben etwa 95 % der Kreditbanken an, von sich aus einen Austausch mit der BaFin anzustreben; bei den Sparkassen und Kreditgenossenschaften dagegen sind es jeweils mehr als 50 %, die von sich aus keinen Austausch initiieren. Über alle Bankengruppen hinweg gilt, dass die Kreditinstitute von sich aus eher einen Austausch mit der Deutschen Bundesbank als mit der BaFin suchen.

Abbildung 4 - 1
Aktive Kommunikation mit der BaFin nach Bankengruppen



Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die unterschiedliche Intensität des Austauschs mit den Aufsichtsinstanzen spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Frage nach den Erfahrungen der Kreditinstitute mit den Mitarbeitern der Aufsicht wider. Diese Erfahrungen sollten getrennt für BaFin und Bundesbank für die Bereiche Erreichbarkeit, Fach- und Praxiskompetenz und Auftreten in insgesamt acht Ausprägungen bewertet werden (Frage 23 des Fragebogens).

Bei derartigen allgemein gehaltenen Bewertungen besteht immer die Gefahr, als Antwort Pauschalurteile zu erhalten, deren Grundlage unklar ist. Dies ist hier offenbar nicht der Fall. Der Anteil der Befragten, die kein Urteil abgeben können oder wollen, ist außergewöhnlich hoch und korrespondiert eindeutig mit dem Erfahrungshintergrund. Dieser Anteil ist besonders hoch bei den Kreditgenossenschaften und Sparkassen; diese suchen auch eher selten eine aktive Kommunikation mit der Aufsicht (Tabellen 4-31 bis 4-34).

Der Anteil der Befragten, die sich zu keiner Einschätzung in der Lage sehen, ist bei allen Items bei der BaFin mindestens um die Hälfte höher als bei der Bundesbank. Teilweise ist er doppelt so hoch. Im Ergebnis kann nur etwa die Hälfte der Institute das Personal beider Aufsichtsinstanzen zugleich bewerten. Besonders schwer einzuschätzen ist offenbar die Frage nach der Häufigkeit des Wechsels der Ansprechpartner. Hier findet sich mit 74 % (BaFin) und 55 % (Bundesbank) bei den Kreditgenossenschaften die mit Abstand höchste Besetzung der Vorgabe "kein Urteil möglich".

Wie schon bei den Aufsichtsgesprächen und den Prüfungen gemäß § 44 KWG sind die allgemeinen Erfahrungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Aufsichtsbehörden alles in allem positiv. Die Erfahrungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank werden dabei durchgängig besser bewertet als die mit dem BaFin-Personal. Nach den Ergebnissen sind die Ansprechpartner bei der Deutschen Bundesbank leichter zu identifizieren, wechseln seltener und werden als kompetenter, vertrauter mit dem Geschäftsmodell des jeweiligen Kreditinstituts, pragmatischer und schneller eingeschätzt. Auch besitzen sie nach Ansicht der Banken einen höheren Praxisbezug. Ausgeprägte Bewertungsunterschiede nach Bankengruppen lassen sich nicht feststellen.

Tabelle 4-31
Beurteilung der Ansprechpartner der BaFin I

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
BaFin identifizieren										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	7	2,9	2	1,8	1	1,6	50	2,5
Nicht zutreffend	8	9,0	15	6,3	6	5,4	9	14,1	134	6,8
Neutral	8	9,0	21	8,8	13	11,7	7	10,9	189	9,5
Zutreffend	33	37,1	35	14,6	28	25,2	23	35,9	402	20,3
Voll zutreffend	29	32,6	23	9,6	16	14,4	21	32,8	281	14,2
Kein Urteil	9	10,1	139	57,9	46	41,4	3	4,7	925	46,7
Gesamt	89	100,0	240	100,0	111	100,0	64	100,0	1981	100,0
BaFin wechseln selten										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	2	0,8	1	0,9	2	3,1	19	1,0
Nicht zutreffend	15	16,9	6	2,5	6	5,4	8	12,5	100	5,1
Neutral	13	14,6	19	7,9	10	9,0	18	28,1	196	9,9
Zutreffend	39	43,8	23	9,6	15	13,5	20	31,3	299	15,1
Voll zutreffend	14	15,7	13	5,4	8	7,2	7	10,9	141	7,1
Kein Urteil	7	7,9	176	73,6	71	64,0	9	14,1	1220	61,8
Gesamt	89	100,0	239	100,0	111	100,0	64	100,0	1976	100,0
BaFin kompetent										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	3	1,2	0	0,0	1	1,6	21	1,1
Nicht zutreffend	0	0,0	8	3,3	3	2,7	3	4,7	57	2,9
Neutral	19	21,3	11	4,6	13	11,7	14	21,9	173	8,7
Zutreffend	42	47,2	43	17,8	29	26,1	26	40,6	475	23,9
Voll zutreffend	20	22,5	26	10,8	10	9,0	16	25,0	244	12,3
Kein Urteil	6	6,7	150	62,2	56	50,5	4	6,3	1016	51,2
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	64	100,0	1986	100,0
BaFin Geschäftsmodell										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	4	1,7	1	0,9	1	1,6	30	1,5
Nicht zutreffend	12	13,5	13	5,4	2	1,8	5	7,8	109	5,5
Neutral	16	18,0	25	10,3	19	17,1	16	25,0	265	13,3
Zutreffend	43	48,3	40	16,5	16	14,4	23	35,9	403	20,2
Voll zutreffend	12	13,5	17	7,0	10	9,0	12	18,8	175	8,8
Kein Urteil	4	4,5	143	59,1	63	56,8	7	10,9	1008	50,6
Gesamt	89	100,0	242	100,0	111	100,0	64	100,0	1991	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-32

Beurteilung der Ansprechpartner der BaFin II

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
BaFin pragmatisch										
Gar nicht zutreffend	5	5,6	11	4,6	3	2,7	4	6,3	85	4,3
Nicht zutreffend	17	19,1	21	8,7	14	12,6	13	20,3	222	11,2
Neutral	24	27,0	29	12,0	26	23,4	20	31,3	338	17,0
Zutreffend	28	31,5	21	8,7	9	8,1	11	17,2	225	11,3
Voll zutreffend	11	12,4	12	5,0	7	6,3	9	14,1	131	6,6
Kein Urteil	4	4,5	147	61,0	52	46,8	7	10,9	985	49,6
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	64	100,0	1986	100,0
BaFin Auftritt angemessen										
Gar nicht zutreffend	2	2,2	6	2,5	0	0,0	1	1,6	37	1,8
Nicht zutreffend	3	3,4	10	4,1	5	4,5	10	15,6	93	4,7
Neutral	10	11,2	18	7,4	12	10,8	10	15,6	179	9,0
Zutreffend	44	49,4	36	14,9	29	26,1	21	32,8	434	21,8
Voll zutreffend	27	30,3	28	11,6	17	15,3	15	23,4	297	14,9
Kein Urteil	3	3,4	144	59,5	48	43,2	7	10,9	951	47,8
Gesamt	89	100,0	242	100,0	111	100,0	64	100,0	1991	100,0
BaFin schnelle Reaktion										
Gar nicht zutreffend	8	9,0	7	2,9	3	2,7	6	9,4	74	3,7
Nicht zutreffend	13	14,6	9	3,7	12	10,8	10	15,6	139	7,0
Neutral	22	24,7	32	13,3	15	13,5	24	37,5	311	15,7
Zutreffend	27	30,3	31	12,9	12	10,8	14	21,9	292	14,7
Voll zutreffend	12	13,5	17	7,1	6	5,4	5	7,8	148	7,4
Kein Urteil	7	7,9	145	60,2	63	56,8	5	7,8	1022	51,5
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	64	100,0	1986	100,0
BaFin Praxisbezug										
Gar nicht zutreffend	7	7,9	9	3,7	4	3,6	1	1,6	79	4,0
Nicht zutreffend	17	19,1	18	7,5	12	10,8	16	25,0	204	10,3
Neutral	29	32,6	30	12,4	22	19,8	22	34,4	341	17,2
Zutreffend	21	23,6	20	8,3	10	9,0	14	21,9	214	10,8
Voll zutreffend	8	9,0	13	5,4	7	6,3	3	4,7	118	6,0
Kein Urteil	7	7,9	151	62,7	56	50,5	8	12,5	1030	51,9
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	64	100,0	1986	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-33

Beurteilung der Ansprechpartner der Deutschen Bundesbank I

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Bundesbank identifizieren										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	4	1,7	0	0,0	2	3,1	23	1,2
Nicht zutreffend	2	2,2	4	1,7	2	1,8	4	6,2	40	2,0
Neutral	12	13,5	34	14,0	8	7,2	8	12,3	246	12,3
Zutreffend	39	43,8	69	28,5	35	31,5	23	35,4	619	31,1
Voll zutreffend	33	37,1	46	19,0	35	31,5	25	38,5	491	24,6
Kein Urteil	3	3,4	85	35,1	31	27,9	3	4,6	573	28,8
Gesamt	89	100,0	242	100,0	111	100,0	65	100,0	1993	100,0
Bundesbank wechseln selten										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	2	0,8	0	0,0	3	4,6	14	0,7
Nicht zutreffend	1	1,1	4	1,6	3	2,8	1	1,5	37	1,8
Neutral	19	21,3	33	13,6	12	11,0	12	18,5	280	14,1
Zutreffend	44	49,4	48	19,8	22	20,2	26	40,0	475	23,9
Voll zutreffend	22	24,7	22	9,1	24	22,0	15	23,1	282	14,1
Kein Urteil	3	3,4	134	55,1	48	44,0	8	12,3	902	45,3
Gesamt	89	100,0	243	100,0	109	100,0	65	100,0	1990	100,0
Bundesbank kompetent										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	1	0,4	0	0,0	2	3,1	8	0,4
Nicht zutreffend	0	0,0	3	1,2	2	1,8	0	0,0	23	1,2
Neutral	7	7,9	17	7,0	6	5,5	13	20,0	148	7,4
Zutreffend	46	51,7	93	38,4	40	36,4	26	40,0	783	39,4
Voll zutreffend	33	37,1	59	24,4	34	30,9	21	32,3	548	27,6
Kein Urteil	3	3,4	69	28,5	28	25,5	3	4,6	479	24,1
Gesamt	89	100,0	242	100,0	110	100,0	65	100,0	1989	100,0
Bundesbank Geschäftsmodell										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,5	1	0,1
Nicht zutreffend	3	3,4	8	3,3	2	1,8	2	3,1	60	3,0
Neutral	19	21,3	31	12,8	7	6,4	21	32,3	263	13,2
Zutreffend	45	50,6	79	32,6	45	40,9	22	33,8	721	36,3
Voll zutreffend	20	22,5	46	19,0	21	19,1	14	21,5	389	19,6
Kein Urteil	2	2,2	78	32,2	35	31,8	5	7,7	554	27,8
Gesamt	89	100,0	242	100,0	110	100,0	65	100,0	1989	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Tabelle 4-34

Beurteilung der Ansprechpartner der Deutschen Bundesbank II

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Bundesbank pragmatisch										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	4	1,7	2	1,8	1	1,5	32	1,6
Nicht zutreffend	8	9,1	15	6,3	9	8,1	9	13,8	145	7,3
Neutral	20	22,7	47	19,6	31	27,9	22	33,8	444	22,4
Zutreffend	44	50,0	64	26,7	25	22,5	19	29,2	559	28,2
Voll zutreffend	12	13,6	28	11,7	13	11,7	10	15,4	240	12,1
Kein Urteil	3	3,4	82	34,2	31	27,9	4	6,2	559	28,2
Gesamt	88	100,0	240	100,0	111	100,0	65	100,0	1980	100,0
Bundesbank Auftritt angemessen										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	1	0,4	0	0,0	1	1,5	9	0,4
Nicht zutreffend	2	2,2	3	1,2	1	0,9	0	0,0	24	1,2
Neutral	9	10,1	23	9,5	8	7,2	12	18,5	190	9,6
Zutreffend	47	52,8	75	31,1	40	36,0	25	38,5	692	34,8
Voll zutreffend	28	31,5	65	27,0	36	32,4	23	35,4	577	29,0
Kein Urteil	2	2,2	74	30,7	26	23,4	4	6,2	496	24,9
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	65	100,0	1988	100,0
Bundesbank schnelle Reaktion										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	3	1,2	0	0,0	2	3,1	18	0,9
Nicht zutreffend	5	5,6	11	4,5	7	6,3	6	9,2	106	5,3
Neutral	16	18,0	54	22,3	22	19,8	21	32,3	435	21,8
Zutreffend	40	44,9	52	21,5	34	30,6	19	29,2	523	26,2
Voll zutreffend	23	25,8	34	14,0	11	9,9	15	23,1	296	14,8
Kein Urteil	5	5,6	88	36,4	37	33,3	2	3,1	615	30,9
Gesamt	89	100,0	242	100,0	111	100,0	65	100,0	1993	100,0
Bundesbank Praxisbezug										
Gar nicht zutreffend	0	0,0	2	0,8	2	1,8	0	0,0	18	0,9
Nicht zutreffend	7	7,9	20	8,3	7	6,3	10	15,4	162	8,1
Neutral	21	23,6	47	19,5	20	18,0	25	38,5	407	20,5
Zutreffend	41	46,1	60	24,9	32	28,8	20	30,8	562	28,3
Voll zutreffend	18	20,2	32	13,3	15	13,5	6	9,2	275	13,9
Kein Urteil	2	2,2	80	33,2	35	31,5	4	6,2	563	28,3
Gesamt	89	100,0	241	100,0	111	100,0	65	100,0	1988	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Über Gründe für diese unterschiedliche Bewertung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin und der Deutschen Bundesbank liegen aus der Befragung keine Informationen vor. Gesprächspartner bei den Vorab-Interviews wiesen gelegentlich darauf hin, dass die Institute

einen längeren Erfahrungshintergrund mit den Mitarbeitern der Bundesbank hätten als mit denen der BaFin als vergleichsweise neuer Institution und dass dies bei der Beurteilung eine Rolle spielen könnte.

4.2.4 Organisation und Arbeitsweise der Bankenaufsicht

Im Kontext der vorstehenden Ergebnisse ist allgemein zu fragen, wie die Arbeitsteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin wahrgenommen wird. Im Gegensatz zur tendenziell positiven Wahrnehmung der individuellen Kommunikation der Kreditinstitute mit den beiden Akteuren der Bankenaufsicht wird deren Zusammenspiel vielfach kritisch eingeschätzt. Dazu kommt, dass sich gerade in Bezug auf die Angemessenheit der Aufgabenteilung und der Abstimmung zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank etliche Befragte kein Urteil zutrauen. Besonders zurückhaltend im Urteil sind die Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Hier mag auch der oben dargestellte Befund zu Buche schlagen, dass ein Teil der befragten Kreditinstitute nur selten unmittelbaren Kontakt zur Aufsicht hat.

Bei denen, die sich ein Urteil zutrauen, wird klar, dass die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank als wenig transparent gilt. Zugleich wird die konkrete Abstimmung der einzelnen Aufsichtsbehörden untereinander eher als eng empfunden. Die Kombination von beidem – wenig transparente Arbeitsteilung, aber enge Kooperation – könnte darauf hindeuten, dass das Funktionieren der Behörden für die “Kunden der Aufsicht”, also die Kreditinstitute als “black box” gilt. Besonders stark ausgeprägt ist die wahrgenommene Intransparenz der Aufgabenteilung zwischen den Aufsichtsinstanzen bei den Kreditgenossenschaften (Tabelle 4-35).

Die wenigsten Befragten trauen sich ein Urteil über die Abstimmung der Prozesse innerhalb der BaFin zu; mehr als 70 % der Kreditinstitute geben an, diesen Sachverhalt nicht beurteilen zu können. Dieses Phänomen ist wiederum besonders ausgeprägt bei den Kreditgenossenschaften und den Sparkassen – den beiden Bankengruppen, bei denen die Aufsichtsbehörden nur selten als erster Ansprechpartner für entsprechende Fragestellungen gelten.

Tabelle 4-35
Organisation und Arbeitsweise der Bankenaufsicht

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Aufgabenteilung transparent										
Gar nicht zutreffend	5	5,6	48	19,1	4	3,5	6	9,2	285	13,9
Nicht zutreffend	32	35,6	70	27,9	27	23,9	12	18,5	560	27,3
Neutral	26	28,9	44	17,5	25	22,1	23	35,4	420	20,5
Zutreffend	20	22,2	19	7,6	19	16,8	13	20,0	238	11,6
Voll zutreffend	2	2,2	3	1,2	5	4,4	1	1,5	42	2,0
Kein Urteil	5	5,6	67	26,7	33	29,2	10	15,4	505	24,6
Gesamt	90	100,0	251	100,0	113	100,0	65	100,0	2049	100,0
Aufgabenteilung angemessen										
Gar nicht zutreffend	5	5,6	21	8,4	1	0,9	3	4,6	128	6,3
Nicht zutreffend	15	16,7	47	18,9	11	9,8	12	18,5	339	16,6
Neutral	26	28,9	31	12,4	20	17,9	16	24,6	321	15,8
Zutreffend	15	16,7	19	7,6	8	7,1	8	12,3	176	8,7
Voll zutreffend	1	1,1	3	1,2	2	1,8	2	3,1	29	1,4
Kein Urteil	28	31,1	128	51,4	70	62,5	24	36,9	1042	51,2
Gesamt	90	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2035	100,0
Abstimmung BaFin BuBa eng										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	6	2,4	1	0,9	1	1,5	38	1,9
Nicht zutreffend	5	5,6	22	8,8	1	0,9	2	3,1	131	6,4
Neutral	19	21,1	30	12,0	14	12,4	15	23,1	277	13,5
Zutreffend	32	35,6	24	9,6	15	13,3	11	16,9	270	13,2
Voll zutreffend	16	17,8	8	3,2	8	7,1	6	9,2	119	5,8
Kein Urteil	17	18,9	160	64,0	74	65,5	30	46,2	1208	59,1
Gesamt	90	100,0	250	100,0	113	100,0	65	100,0	2044	100,0
Abstimmung innerhalb der BaFin optimal										
Gar nicht zutreffend	1	1,1	3	1,2	1	0,9	1	1,5	24	1,2
Nicht zutreffend	11	12,4	15	6,0	3	2,7	8	12,3	127	6,3
Neutral	23	25,8	17	6,8	14	12,5	17	26,2	220	10,8
Zutreffend	17	19,1	8	3,2	3	2,7	5	7,7	100	4,9
Voll zutreffend	2	2,2	4	1,6	0	0,0	0	0,0	25	1,2
Kein Urteil	35	39,3	202	81,1	91	81,3	34	52,3	1538	75,6
Gesamt	89	100,0	249	100,0	112	100,0	65	100,0	2033	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

4.2.5 Finanzierung der BaFin

Die Finanzierung der BaFin wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Kern dieser Diskussion ist die Tatsache, dass die Kreditinstitute in der Summe zu 100 % für die Kosten dieser

Aufsichtsbehörde aufkommen müssen. Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass sich etwa jedes fünfte Kreditinstitut kein Urteil über die derzeitige Finanzierung der Bankenaufsicht zutraut. Dies gilt für die Frage, ob die derzeitige 100 %-Finanzierung durch die Kreditwirtschaft durch ein anderes Finanzierungsmodell ersetzt werden sollte. Auch bei der Frage, ob sich das Prinzip der Umlagefinanzierung seit Gründung der BaFin bewährt hat, gibt ein Sechstel der Kreditinstitute kein Urteil ab. Selbst in Bezug auf die Angemessenheit des auf das eigene Institut entfallenden Betrages enthält sich gut jedes zehnte Kreditinstitut eines Votums (Tabelle 4-36).

Diejenigen, die ein Urteil abgeben, sehen das Prinzip der Umlagefinanzierung überwiegend kritisch. Im Schnitt über alle Banken hat sich das Prinzip der Umlagefinanzierung nur für knapp ein Viertel der Befragten bewährt (Antworten "trifft zu" bzw. "trifft voll und ganz zu"). Dabei fallen die Bewertungen je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bankengruppe höchst unterschiedlich aus. Insbesondere Sparkassen und (in etwas geringerem Maße) Kreditgenossenschaften nehmen hier eine kritische Haltung ein (sechs bzw. fünf von zehn derer, die ein Urteil abgegeben haben). Das Votum der Kreditbanken fällt entgegengesetzt aus: Für sechs von zehn Instituten hat sich die Umlagefinanzierung bewährt.

Den auf das eigene Kreditinstitut entfallenden Betrag finden weniger als 20 % der Befragten als angemessen. Für eine Modifikation des Finanzierungsmodells der BaFin sprechen sich gut 70 % derer aus, die sich überhaupt ein Urteil zutrauen. Dabei differiert diese Einschätzung wiederum deutlich je nach der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Säule des Bankensystems. Sehr klar sprechen sich die befragten Sparkassen für eine Veränderung aus (85 % derer, die sich ein Urteil zutrauen). Ähnlich deutlich ist das Votum der Kreditgenossenschaften (72 %). Im Lager der Kreditbanken ist das Meinungsbild eher uneinheitlich: Pro- und Contra-Stimmen halten sich in etwa die Waage. Nennenswert ist, dass aus der Gruppe der "sonstigen" Kreditinstitute, die sich ein Urteil zutrauen, fast 60 % für eine Änderung des Finanzierungsmodells plädieren. Diese weitgehende Einigkeit besteht, obwohl die Gruppe der "sonstigen" Kreditinstitute im Wesentlichen als relativ heterogen gelten kann.

Tabelle 4-36
Finanzierung der BaFin

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Umlagefinanzierung bewährt										
Gar nicht zutreffend	7	7,9	75	30,6	36	33,3	4	6,2	553	27,7
Nicht zutreffend	5	5,6	34	13,9	22	20,4	14	21,5	296	14,8
Neutral	20	22,5	49	20,0	23	21,3	12	18,5	408	20,4
Zutreffend	30	33,7	27	11,0	9	8,3	12	18,5	261	13,1
Voll zutreffend	14	15,7	15	6,1	2	1,9	5	7,7	124	6,2
Kein Urteil	13	14,6	45	18,4	16	14,8	18	27,7	353	17,7
Gesamt	89	100,0	245	100,0	108	100,0	65	100,0	1996	100,0
Eigener Betrag angemessen										
Gar nicht zutreffend	7	7,9	77	31,4	24	21,8	6	9,2	517	25,8
Nicht zutreffend	9	10,1	53	21,6	37	33,6	16	24,6	466	23,3
Neutral	28	31,5	53	21,6	18	16,4	16	24,6	433	21,6
Zutreffend	27	30,3	20	8,2	11	10,0	16	24,6	233	11,6
Voll zutreffend	9	10,1	15	6,1	3	2,7	3	4,6	114	5,7
Kein Urteil	9	10,1	27	11,0	17	15,5	8	12,3	240	12,0
Gesamt	89	100,0	245	100,0	110	100,0	65	100,0	2004	100,0
Finanzierungsmodell ersetzen										
Gar nicht zutreffend	22	25,0	22	9,0	4	3,6	6	9,4	188	9,4
Nicht zutreffend	11	12,5	11	4,5	2	1,8	7	10,9	100	5,0
Neutral	10	11,4	22	9,0	8	7,2	6	9,4	177	8,8
Zutreffend	12	13,6	20	8,2	13	11,7	10	15,6	199	9,9
Voll zutreffend	17	19,3	121	49,6	65	58,6	16	25,0	946	47,3
Kein Urteil	16	18,2	48	19,7	19	17,1	19	29,7	391	19,5
Gesamt	88	100,0	244	100,0	111	100,0	64	100,0	2000	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Vorschläge zur Änderung des Finanzierungsmodells unterbreitet etwa die Hälfte der Kreditinstitute. 70 % dieser Stellungnahmen fordern eine wesentlich stärkere Selbstbeteiligung des Staates an den Kosten der hoheitlichen Aufgabe der Bankenaufsicht. Hiervon versprechen sich die Institute – so der Tenor einer Reihe von Kommentaren – auch einen disziplinierenden Effekt mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der BaFin. Dabei reicht der Anteil der geforderten Finanzierungsquoten durch den Staat von Vollfinanzierung bis zu eher symbolischen 10 %. Hinsichtlich besonderer Aufgaben – genannt werden zum Beispiel Kontenabfragen und Regelungen des Geldwäschegesetzes – wird eindeutig für eine Steuerfinanzierung plädiert.

Dagegen wird nur in wenigen Fällen für eine verursachungsgerechte Finanzierung in dem Sinne eingetreten, dass unter System- und Risikogesichtspunkten besonders gewichtige Insti-

tute, die die Aufsicht stärker beanspruchen, auch größere Finanzierungsbeiträge leisten sollten.

4.2.6 Folgen des Aufsichtshandelns für die Institute

Zu den in den Vorgesprächen, wie auch öffentlich erhobenen Kritikpunkten an der Arbeit der Bankenaufsicht gehört, dass durch die Aufsicht eigenständige Entscheidungen der Institute – insbesondere im Kreditbereich – unnötig stark reglementiert würden. Diese Bewertung teilt der Befragung zufolge lediglich der kleinere Teil der Institute. Nur wenige Kreditinstitute geben an, dass die Prüfungen der Aufsicht ihre Risikobereitschaft bei der Kreditvergabe beeinflusst hätten (Antworten “voll und ganz”, “überwiegend” (Tabelle 4–37).

Tabelle 4-37
Einfluss der Prüfungen gemäß § 44 auf die Risikoaversion der Kreditinstitute

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Voll & ganz	3	4,2	19	8,2	6	5,9	1	1,6	130	7,0
Überwiegend	12	16,7	34	14,6	18	17,8	4	6,6	281	15,1
Teils, teils	19	26,4	40	17,2	31	30,7	9	14,8	388	20,8
Überwiegend nicht	26	36,1	73	31,3	30	29,7	34	55,7	607	32,6
Gar nicht	12	16,7	67	28,8	16	15,8	13	21,3	456	24,5
Gesamt	72	100,0	233	100,0	101	100,0	61	100,0	1862	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die große Mehrheit jedoch schließt eine durch die Aufsicht ausgelöste gestiegene Risikoaversion aus. In diesen Fällen wird häufig durch schriftliche Kommentare auf eine ohnehin von dem jeweiligen Kreditinstitut betriebene vorsichtige Geschäftspolitik hingewiesen.

Gut 70 % Kreditinstitute geben an, dass der allgemeine Einfluss der Aufsicht auf Geschäftsabläufe und Entscheidungen insgesamt seit Gründung der BaFin 2002 gestiegen ist (Tabelle 4-38).

Tabelle 4-38

Hat der Einfluss der Aufsicht auf die Geschäftsabläufe und Entscheidungen zugenommen?

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Ja	49	54,4	179	71,6	89	78,8	46	69,7	1459	71,3
Nein	35	38,9	53	21,2	18	15,9	16	24,2	451	22,0
Kein Urteil	6	6,7	18	7,2	6	5,3	4	6,1	136	6,6
Gesamt	90	100,0	250	100,0	113	100,0	66	100,0	2046	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Die institutionellen Rahmenbedingungen bezüglich der Bankenaufsicht und die aufsichtsrechtliche Praxis unterscheiden sich sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch international. In der öffentlichen Diskussion über die Wettbewerbssituation der Banken in Deutschland wird oft über Wettbewerbsverzerrungen infolge von Unterschieden bei den Regelungen oder ihrer Handhabung geklagt, und bei den für die Fragebogenentwicklung geführten Interviews wurde dies ebenfalls als Problem zumindest eines Teils der Institute angesprochen (vgl. Kapitel 3). Im Fragebogen wurde dieses Thema demzufolge aufgegriffen (Frage 33 im Fragenkomplex "Folgen für ihre Geschäftspraxis" und Frage 40 im Fragenkomplex "Gesamtbewertung").

Im Ergebnis werden von den Befragten mögliche Nachteile gegenüber den ausländischen Wettbewerbern durch die Praxis der deutschen Bankenaufsicht differenziert beurteilt. Ein Drittel der Befragten sieht einen Nachteil gegenüber ausländischen Wettbewerbern, zwei Drittel verneinen dies. Von den erstgenannten weisen rund 63 %, darunter viele mit grenznahem Standort, auf die Abwanderung von Kreditnehmern hin. Auch der Abzug von Einlagen infolge der als zu rigide bewerteten Kontrollmaßnahmen wird beklagt, und ein höherer Verwaltungsaufwand wird schließlich generell als Kostennachteil vermerkt. Vor allem die Kreditgenossenschaften und die Sparkassen fühlen sich in dieser Form betroffen. Die Fragestellung ermöglichte es den Kreditinstituten, zusätzlich zu den vorgegebenen Kategorien weitere Wettbewerbsnachteile zu nennen. Bei denen, die davon Gebrauch machten, wurden besonders häufig Bürokratie, Regulierungstiefe sowie die daraus resultierenden Kosten genannt.⁵⁶

⁵⁶ Bei der Antwort waren Mehrfachnennungen möglich.

Explizite Wettbewerbsnachteile auf ausländischen Märkten infolge der deutschen Aufsichtspraxis verspüren im Durchschnitt aller Bankengruppen etwa 15 % derjenigen Institute, die allgemein angeben, Nachteile festzustellen; von den Kreditbanken ist es allerdings ein Viertel. In diesen Relationen spiegeln sich in erster Linie die Unterschiede in der Marktorientierung wider.

Die Bedeutung der Marktorientierung für derartige Urteile zeigt sich besonders deutlich bei der Bewertung der Aufsichtspraxis im Vergleich mit dem Ausland. Einen expliziten Vergleich der deutschen und internationalen Aufsichtspraxis trauen sich nur wenige Institute zu. Das Ergebnis ist insgesamt ausgewogen, divergiert jedoch je nach Vergleichsland. Besonders oft wurde Österreich als Vergleichsland genannt. In diesen Fällen wird Deutschland eine strengere Aufsichtspraxis bescheinigt. Die Praxis in Luxemburg wird hingegen als strenger als die in Deutschland bewertet.⁵⁷ Insgesamt wird die Praxis in Deutschland von gut einem Viertel der Antwortenden als gleich, von den übrigen zu etwa gleichen Teilen als liberaler oder als strenger eingeschätzt. Allgemeine Wettbewerbsnachteile aus der Aufsichtspraxis sind aus diesen Befunden nicht abzuleiten.

Zu den besonders kritisch bewerteten Folgen jeglicher Regulierung gehören die damit verbundenen Aufzeichnungs-, Nachweis- und Meldepflichten sowie die oft erforderliche aufwendige Organisation von Arbeitsabläufen, also der "bürokratische Aufwand". Er ist nach allgemeinen Angaben auch im Zuge der Änderungen in der Bankenaufsicht gewachsen. In der Befragung sehen 85 % aller Institute für ihr Haus einen erhöhten bürokratischen Aufwand seit Gründung der BaFin. Damit sieht sich praktisch der Bankensektor insgesamt einer signifikanten Mehrbelastung ausgesetzt. Allerdings zeigen sich auffällige Unterschiede zwischen den Bankengruppen. Insbesondere die Sparkassen fühlen sich mit einem bürokratischen Mehraufwand seit der Gründung der BaFin konfrontiert; in dieser Gruppe geben dies 94 % an. Bei den Kreditbanken ist dieser Anteil mit 65 % deutlich geringer. Die Kreditgenossenschaften liegen mit 85 % dazwischen.

Indes muss die hier wahrgenommene Bürokratiebelastung nicht unbedingt ursächlich von der BaFin ausgehen. Vielmehr ist denkbar, dass Änderungen in den regulatorischen Rahmenbedingungen und damit gesetzliche Änderungen zu einer Mehrbelastung geführt haben könnten. Da diese "Bürokratiepflichten" teilweise von der BaFin als Behörde eingefordert werden,

könnte auf den ersten Blick der Eindruck entstehen, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Existenz der Aufsichtsbehörde und der Bürokratiebelastung besteht (Tabelle 4-39).

Tabelle 4-39
Bürokratischer Aufwand seit 2002

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Verringert	3	3,4	0	0,0	0	0,0	1	1,5	8	0,4
Erhöht	56	64,4	210	84,7	106	93,8	52	80,0	1714	84,6
Unverändert	28	32,2	38	15,3	7	6,2	12	18,5	305	15,1
Gesamt	87	100,0	248	100,0	113	100,0	65	100,0	2027	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Für diese These spricht, dass die Regelungen zur Geldwäsche mit Abstand am häufigsten genannt werden, wenn nach Vorschriften gefragt wird, die besonders großen Aufwand verursachen (87 %). Damit dominiert bei den Belastungsangaben ein Bereich, in dem die Banken bei der Verbrechensbekämpfung tätig werden.

Das aufsichtsrechtliche Meldewesen, und damit ein genuiner Aufsichtsbereich mit dem Ziel des Systemschutzes, steht an zweiter Stelle (50 %). Mit deutlichem Abstand wird das Kontenabrufverfahren (36 %) genannt, also eine Vorschrift aus dem Bereich des Steuerrechts zur Vermeidung der Steuerhinterziehung.

Erneut treten Unterschiede zwischen den Bankengruppen auf, denn Sparkassen und Kreditgenossenschaften fühlen sich besonders belastet durch die Anforderungen des Geldwäschegesetzes (91 % im Vergleich zu 75 % für die Kreditbanken und 46 % für die "sonstigen"). Die "sonstigen" Kreditinstitute beklagen dagegen primär das aufsichtsrechtliche Meldewesen, was möglicherweise vor allem auf ihre besonderen Geschäftsfelder zurückzuführen ist (Tabelle 4-40).

⁵⁷ Die USA werden nur selten als Vergleichsland angegeben; die Praxis wird dort im Wesentlichen als liberaler bezeichnet.

Tabelle 4-40

Regelungen, die den Geldinstituten besonders großen Aufwand verursachen

Regelungen mit besonders großem Aufwand ¹	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	In % der Institute	Anzahl	In % der Institute	Anzahl	In % der Institute	Anzahl	In % der Institute	Anzahl	In % der Institute
Aufsichtsrechtliches Meldewesen	59	70,2	118	48,2	46	40,7	54	85,7	1010	50,4
Kontoabruf	28	33,3	89	36,3	46	40,7	12	19,0	723	36,1
Geldwäsche	62	73,8	221	90,2	106	93,8	29	46,0	1747	87,3
Institute mit Angaben	84	100,0	245	100,0	113	100,0	63	100,0	2002	100,0

¹ Mehrere Angaben je Befragten möglich.

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

4.2.7 Gesamtzufriedenheit mit der Aufsicht

Der abschließende Fragenkomplex zur Bewertung der Aufsicht galt der Gesamtbewertung, gleichsam als Fazit aus den verschiedenen im Fragebogen angesprochenen Themen. Sie umfasst ein Gesamturteil "Zufriedenheit mit der Qualität der Bankenaufsicht in Deutschland", die Frage nach Veränderungen ihrer Qualität seit Gründung der BaFin sowie die Bitte, möglichen Veränderungsbedarf zu formulieren.

Das Gesamturteil über die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Qualität der Aufsicht liegt im Mittel bei 3,1 und damit knapp über dem Skalenmittelwert. Angesichts der in den Vorab-Interviews und in der Öffentlichkeit geäußerten Kritik (vgl. Kapitel 3) fällt es also erstaunlich gut aus (Tabellen 4-41, 4-42). Dabei divergieren hier die Werte zwischen den Bankengruppen nicht sehr stark. Signifikant besser als im Mittel aller Gruppen fällt nur das Urteil der Kreditbanken aus.

Tabelle 4-41

Durchschnittliche Zufriedenheit

Kreditbanken	3,38
Kreditgenossenschaften	2,98
Sparkassen	3,06
Sonstige	3,22
Gesamt (gewichtet)	3,05

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage, Skala: 1= "sehr unzufrieden", 5= "sehr zufrieden"

Tabelle 4-42

Zufriedenheit mit der Bankenaufsicht

	Kreditbanken		Kreditgenossenschaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Sehr unzufrieden	6	6,7	10	4,0	0	0,0	0	0,0	65	3,2
Unzufrieden	4	4,4	49	19,6	25	22,3	11	16,9	378	18,5
Neutral	36	40,0	132	52,8	56	50,0	30	46,2	1033	50,6
Zufrieden	38	42,2	54	21,6	30	26,8	23	35,4	519	25,5
Sehr zufrieden	6	6,7	5	2,0	1	0,9	1	1,5	45	2,2
Gesamt	90	100,0	250	100,0	112	100,0	65	100,0	2040	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Betrachtet man die den Mittelwerten zugrundeliegende Verteilung der Häufigkeit der einzelnen Stufen der Bewertung, so zeigt sich, dass die Abstufungen des Urteils zwischen “sehr unzufrieden” und “sehr zufrieden” insgesamt und bei den einzelnen Gruppen annähernd “normalverteilt” sind: Es gibt eine mit rund 50 % relativ stark besetzte Mittelposition – weder besonders zufrieden, noch besonders unzufrieden –, die ziemlich gleichmäßig nach beiden Seiten abfällt. Eine Ausnahme bilden die Kreditbanken. Bei diesen ist der Anteil derjenigen, die zufrieden oder sehr zufrieden sind, mit 49 % signifikant höher als bei den anderen Gruppen und der Anteil der Unzufriedenen mit 11 % weitaus geringer. Bei den Sparkassen und den Kreditgenossenschaften sind diese Anteile annähernd ausgeglichen. Zugleich bezieht bei diesen Gruppen jeweils gut die Hälfte der Befragten eine mittlere Position (Tabelle 4-41).

Mit dieser Beurteilung korrespondiert auch der Befund zur Entwicklung der Aufsichtsqualität. Von gut 40 % der Institute wird eine seit 2002 gestiegene Qualität der Bankenaufsicht wahrgenommen (Tabelle 4-43), und gut die Hälfte aller Institute hält die Qualität für unverändert. Nur 5 % sehen eine Verschlechterung. Per Saldo lässt dieser Befund die Deutung zu, dass mit Gründung der BaFin die Arbeit der Aufsicht in der Wahrnehmung der Betroffenen besser geworden ist.

Tabelle 4-43
Ist die Qualität der Aufsicht seit 2002 ...

	Kreditbanken		Kreditgenossen- schaften		Sparkassen		Sonstige		Gewichtete Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Gestiegen?	37	43,0	92	37,1	56	52,3	34	54,0	832	41,7
Unverändert?	43	50,0	143	57,7	48	44,9	28	44,4	1071	53,6
Gesunken?	6	7,0	13	5,2	3	2,8	1	1,6	94	4,7
Gesamt	86	100,0	248	100,0	107	100,0	63	100,0	1997	100,0

Quelle: DIW Berlin et al. Umfrage.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass die in der Öffentlichkeit vorgetragene Kritik an der Bankenaufsicht nicht auf breiter Basis steht. Wie bei der Analyse der Aufsichtstätigkeit beschrieben, wird die Arbeit der Aufsicht in einzelnen Aspekten sogar relativ hoch eingeschätzt. Die Bewertung der im Detail wahrgenommenen Qualität von Aufsichtsgesprächen, § 44-Prüfungen und der Erfahrungen mit den Mitarbeitern der Aufsicht liegen auf einem höheren Niveau; das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Aufsichtsgesprächen und § 44-Prüfungen liegt in der Bewertung hingegen unter dem Mittel der Gesamtbewertung.

Das Gesamturteil über die BaFin wird offenbar von vielen Faktoren beeinflusst. Um diese Zusammenhänge zu erhellen, wurde der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Gesamtzufriedenheit auf der Grundlage einer multivariaten Regression untersucht.

Die zu erklärende Variable ist die Gesamtzufriedenheit. Da sie entsprechend den Vorgaben des Fragebogens fünf verschiedene Ausprägungen annehmen kann und eine feste Ordnung von gut nach schlecht vorliegt, bieten sich als Schätzmethoden Modelle für geordnete Kategorien an. Hier wurde das Ordered Probit-Modell gewählt, das in solchen Fällen als Standard angesehen werden kann.⁵⁸ Als erklärende Variablen sind zahlreiche Sachverhalte denkbar; die über die in der Befragung erhobenen hinaus gehen können. Hier geht es allerdings um die Relevanz der im Zuge der Untersuchung erfragten Aspekte. Gleichwohl bleibt es eine empirische Frage, ob und wie diese Faktoren das Gesamturteil beeinflussen.

Analysetechnische Gründe lassen es ratsam erscheinen, die Zahl der erklärenden Variablen zu begrenzen: Die Fallzahlen werden infolge der Fälle ohne Urteilsabgabe schnell sehr klein,

⁵⁸ Diese Modelle können mit Maximum Likelihood-Methoden geschätzt werden. Dazu müssen allerdings Annahmen über die Verteilung des Störterms (ϵ) getroffen werden. Wir nehmen an, ϵ sei normalverteilt und schätzen ein Ordered Probit-Modell.

und die Wahrscheinlichkeit für statistisch signifikante Befunde sinkt. Vor diesem Hintergrund wurden in einer ersten Analysestufe eine größere Zahl von Modellspezifizierungen getestet. Erwartungsgemäß büßten dabei mit steigender Zahl der einbezogenen Variablen Abhängigkeiten ihre Signifikanz ein. Dieser Effekt lässt sich vermeiden, wenn für bestimmte Itemgruppen jeweils die Mittelwerte der Antworten gebildet werden.⁵⁹

Ausgewählt wurde schließlich eine Spezifikation, welche die in den Tests stabilsten signifikanten Faktoren enthält und zugleich auf einer ausreichenden Zahl von Beobachtungen beruht. Sie umfasst die folgenden Variablen:

- Position gegenüber der qualitativen Aufsicht (Frage 30)
- Zugehörigkeit zum Kreditbanken-, Sparkassen- oder Genossenschaftssektor,
- Bilanzsumme als Indikator für die Größe des Kreditinstituts,
- Aufsichtsgespräche (Item: Nutzenbewertung),
- Bewertung der Prüfungen (Item: Nutzenbewertung),
- Strategie der Bankenaufsicht (Mittelwert der Items der Frage 25),
- Allgemeine Steuerung (Mittelwert der Items der Frage 26),
- Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Ausland durch Bankenaufsicht (Frage 33).⁶⁰

⁵⁹ Beobachtungen mit einzelnen fehlenden Bewertungen werden in den Gesamtmittelwert einbezogen. Die Ausprägungen dieser Einzelbeobachtungen sind fast alle untereinander hoch korreliert.

⁶⁰ Dabei wurden Dummyvariablen für die Zugehörigkeit zu den einzelnen Bankengruppen konstruiert. Auch bei der Haltung gegenüber der qualitativen Aufsicht wurde eine Dummyvariable verwandt, die den Wert 0 in dem Falle annimmt, in dem von den Befragten angegeben wurde, dass sie in der qualitativen Aufsicht eher ein Risiko sehen. Ähnlich wurde bei der Variablen "Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Ausland" verfahren.

Tabelle 4-44
Determinanten der Zufriedenheit

	Koeffizient	Standardfehler (Linearized)	t	p>t	[95% Conf.Interval]
Qualitative Aufsicht (Risiko=0)	0,666	0,186	3,58	0,000	[0,300 ; 1,031]
Kreditgenossenschaften (Kreditbanken = 0)	-0,079	0,229	-0,35	0,730	[-0,529 ; 0,371]
Sparkassen (Kreditbanken = 0)	-0,097	0,235	-0,42	0,678	[-0,559 ; 0,364]
Sonstige (Kreditbanken = 0)	-0,172	0,235	-0,73	0,466	[-0,635 ; 0,292]
Größe (Bilanzsumme)	-0,015	0,042	-0,36	0,720	[-0,097 ; 0,067]
Nutzen Aufsichtsgespräche	0,096	0,090	1,07	0,286	[-0,081 ; 0,273]
Nutzen Prüfung § 44	0,059	0,083	0,72	0,475	[-0,103 ; 0,221]
Aufsichtsstrategie	0,581	0,151	3,86	0,000	[0,284 ; 0,877]
Allgemeine Steuerung	0,453	0,148	3,06	0,002	[0,161 ; 0,744]
Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Ausland (kein Nachteil = 0)	-0,353	0,160	-2,21	0,028	[-0,668 ; -0,039]
/cut1	0,775	0,584	1,33	0,186	[-0,375 ; 1,924]
/cut2	2,304	0,570	4,04	0,000	[1,182 ; 3,425]
/cut3	4,399	0,626	7,03	0,000	[3,167 ; 5,631]
/cut4	6,232	0,716	8,70	0,000	[4,823 ; 7,640]
Anzahl der Beobachtungen = 306 Stichprobenumfang = 523 F(10, 296) = 14,85 Prob > F = 0,0000					

In dieser Spezifikation hängt die Gesamtbewertung primär von den Urteilen über die Strategie (Frage 25), über die Qualität der Steuerung durch Verordnungen und Rundschreiben (Frage 26) und von der Einstellung zu der qualitativen Aufsicht (Frage 30) ab. Die konkreten Erfahrungen mit Prüfungen und Aufsichtsgesprächen und insbesondere die Bewertung ihres Kosten-Nutzenverhältnisses spielen in dieser Spezifizierung keine bzw. nur eine schwache Rolle. Dies gilt unabhängig von Bankengruppe und Institutsgröße.

Die Items der signifikanten Variablen umfassen zum einen die Spezifizierung der wesentlichen Dimensionen aufsichtsrechtlichen Handelns (Tabelle 4-44). Wer demnach die qualitative Aufsicht und deren Elemente positiver bewertet, ist auch insgesamt mit der Aufsicht zufriedener. Zum anderen implizieren die gewählten Items mit den Stichworten Regelungsbreite und –tiefe die Dimension Bürokratielasten und damit einen Bereich, der, wie vorstehend be-

schrieben, für die meisten Institute ein sehr großes Problem darstellt. Eine kritische Sicht auf diesen Aspekt trägt also negativ zur Gesamtbewertung der Bankenaufsicht bei.

Die Tatsache, dass in dieser Datenkonstellation der Nutzen der Prüfungen und der Aufsichtsgespräche keine signifikante Rolle spielt, lässt vermuten, dass über das Aufsichtshandeln zu einem erheblichen Teil unabhängig von konkreten, individuellen Erfahrungen geurteilt wird. Dies legt die Deutung nahe, dass im Bankensektor unterschiedliche Unternehmertypen agieren, die auf Grund ihrer eigenen grundsätzlichen Einstellung zum Bankgeschäft – und weniger auf Grund ihrer unmittelbaren Erfahrungen mit den Instrumenten der Bankenaufsicht – zu einer Gesamtbewertung der Bankenaufsicht in Deutschland gelangen.

4.2.8 Veränderungsbedarf

Ein Haupteinwand gegen die standardisierte Abfrage komplexer Sachverhalte ist die mit der Standardisierung verbundene Verkürzung, die leicht zur Simplifizierung werden kann. In Anbetracht der komplexen Thematik und um die Beurteilung der Arbeit der BaFin breiter zu fundieren, wurde den Befragten Gelegenheit zu ausführlicheren Stellungnahmen zu den aus ihrer Sicht nötigen Änderungen bei der Aufsichtspraxis geboten. Darüber hinaus konnten im Rahmen des Fragebogens eventuell offen gebliebene Themen und Probleme dargestellt werden. Von der ersten Möglichkeit wurde von gut 70 % der Befragten, von der zweiten von rund 15 % und damit erheblich seltener Gebrauch gemacht. Dabei beschränken sich die meisten Anmerkungen auf einige zentrale Stichworte – eine Zurückhaltung, die allerdings für derartige Befragungen nicht untypisch ist.

Der Häufigkeit der Anmerkungen zufolge halten fast drei Viertel aller Kreditinstitute die Aufsichtspraxis für änderungsbedürftig. Unter den Bereichen dominiert die Forderung, die Aufsicht flexibler und situationsgerecht zu handhaben, etwa nach der Institutsgröße zu differenzieren oder die Spezifika der jeweiligen Geschäftsfelder besser zu berücksichtigen und Risikoaspekte nicht zu schematisch zu behandeln. Konkret wird z. B. ausgeführt, dass bei kleineren Kreditinstituten die Anzahl der Prüfungen sowie die Regulierungsdichte und –tiefe zurückgefahren werden sollte. Ein eher die Gesamtheit der Kreditinstitute betreffender Aspekt ist die Forderung nach dem allgemeinen Abbau von Bürokratie. Eher selten werden in diesem Zusammenhang der Begriff “Geldwäsche” oder der Bereich “Meldewesen” explizit genannt. Im organisatorischen Bereich von BaFin und Deutscher Bundesbank wird eine klare Aufgabenabgrenzung gefordert bzw. eine “Doppelaufsicht” kritisiert. Im Abschnitt “Ergänzungen,

Hinweise und Kommentare” wurden nur wenige nicht bereits an anderer Stelle angesprochene Aspekte aufgegriffen. Dabei wurde auch die Frage nach der “Aufsicht über die Aufsicht” gestellt. Einzelne Kreditinstitute erklären, dass der Übergang zur qualitativen Aufsicht in der Praxis aus ihrer Sicht nicht zwangsläufig zur Minderung der Regulierungstiefe und des Bürokratieaufwands führt.

Einiges spricht dafür, dass zentrale Gründe für die in der Öffentlichkeit und den Vorab-Interviews vorgebrachten Bewertungen, aber auch in dem von den Kreditinstituten postulierten Veränderungsbedarf in der Aufsichtspraxis vor allem in den zuletzt angesprochenen Bereichen, also den wahrgenommenen Problemen beim rechtlichen Rahmen der Regulierung, der Bürokratie und der Aufgabenabgrenzung von Deutscher Bundesbank und BaFin liegen. Hinweise auf den drängendsten Veränderungsbedarf bleiben jedoch zumeist sehr allgemein. Die in den “offenen” Fragen genannten Antworten zu diesem Thema beschränken sich im Wesentlichen auf Schlagworte wie “Entbürokratisierung”, “Deregulierung”, “Abbau von Vorschriften” etc. oder münden teilweise in Forderungen wie

- die Aufsicht sollte die Kreditinstitute stärker als “Kunden” begreifen,
- Deregulierungspotentiale sollten genutzt werden, dabei sollte sich die Aufsicht am Risikoprofil des jeweiligen Kreditinstituts orientieren,
- auf die besonderen Belange kleinerer Kreditinstitute sollte mehr eingegangen werden.

Dies gibt zwar kein repräsentatives Abbild der Anmerkungen, illustriert aber offenbar weit verbreitete Stimmungen.

Festzuhalten bleibt, dass die Vorschriften zu den Bereichen Geldwäsche, Kontenabfragen, Verbraucherschutz usw. zwar de jure zur Bankenaufsicht zählen. Die Motivation für den hoheitlichen Eingriff des Staates liegt dabei schwerpunktmäßig in der Verbrechensbekämpfung, der Vermeidung von Steuerhinterziehung etc. Dies sind Begründungen, die nur schwer mit dem im Theorieteil dargestellten Systemchutzargument direkt in Verbindung gebracht werden können. Klagen über “die Bankenaufsicht”, über “Überregulierung” oder “Bürokratielasten” müssen daher, wie die vorliegenden Daten deutlich zeigen, differenziert betrachtet werden.

5 Zusammenfassung

Das Ziel der Studie ist es, die Beurteilung der Arbeit der Bankenaufsicht in Deutschland durch die Kreditinstitute zu ermöglichen. Die Durchführung einer solchen Studie in Form eines Erfahrungsberichts war im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 angekündigt worden. Danach sollten wesentliche Aspekte der Studie die allgemeine Evaluierung der Aufsicht über die Kreditwirtschaft, die in Deutschland von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und von der Deutschen Bundesbank wahrgenommen wird, die Bewertung der Finanzierungsstruktur der BaFin sowie Möglichkeiten zum Bürokratieabbau und zur eventuellen Begrenzung von Regulierung sein.

Zur Evaluierung der Aufsicht wurde unter Einbeziehung der Erfahrungen wichtiger Entscheidungsträger ein Fragebogen entwickelt, der an 808 repräsentativ ausgewählte Kreditinstitute (Leitungsebene) postalisch versandt wurde. Die Rücklaufquote betrug 65 %. Das Fragenpektrum reichte von der Bewertung von allgemeinen Erfahrungen und Kontakten zur Bankenaufsicht über spezielle Erfahrungen bei Aufsichtsgesprächen und Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG, der Einschätzung der qualitativen Aufsicht bis hin zu den Folgen der Aufsichtspraxis für die Geschäftspraxis der Kreditinstitute. Darüber hinaus wurden Fragen zu Möglichkeiten des Bürokratieabbaus und eventuellen Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Konkurrenten gestellt. Dabei ging es auch darum, den in Zeiten der Deregulierung bestehenden besonderen branchenspezifischen Regulierungsbedarf zu identifizieren und zu begründen.

Zentrale Ergebnisse sind:

1. Zufriedenheit der Kreditinstitute mit der Aufsicht

Alles in allem ist nur eine Minderheit der Kreditinstitute mit der derzeitigen Aufsichtspraxis explizit unzufrieden; die Hälfte der Kreditinstitute steht der gegenwärtigen Aufsichtspraxis neutral gegenüber. Gut jedes vierte Kreditinstitut gibt an, mit der Aufsichtspraxis zufrieden oder sehr zufrieden zu sein; besonders zufrieden mit der Aufsichtspraxis sind die privaten Kreditbanken. Mehr als 40 % der Kreditinstitute geben an, dass die Qualität der Banken-

aufsicht seit 2002 zugenommen hat. Insgesamt fällt damit das Urteil der Banken und Sparkassen über ihre Aufsicht besser aus, als es öffentliche Meinungsäußerungen vermuten ließen.

Multivariate Zusammenhangsanalysen zeigen, dass die Angaben zur Gesamtzufriedenheit mit der Bankenaufsicht weniger von den Angaben zu den eigenen Erfahrungen, als von der jeweiligen Einstellung gegenüber der qualitativen Aufsicht abhängen. Dieser Zusammenhang deutet darauf hin, dass im Bankensektor unterschiedliche Unternehmertypen agieren, die auf Grund ihrer eigenen grundsätzlichen Einstellung zum Bankgeschäft – und weniger auf Grund ihrer unmittelbaren Erfahrungen mit den Instrumenten der Bankenaufsicht – zu einer unterschiedlichen Gesamtbewertung der Bankenaufsicht in Deutschland gelangen.

2. Kommunikation mit der Aufsicht – Bewertung der Aufsichtsstrategie

Zahlreiche Kreditinstitute geben an, dass sie von sich aus kaum Kontakt zu den Aufsichtsbehörden suchen. Gleichzeitig wird klar, dass im Sparkassensektor und bei den Kreditgenossenschaften der jeweilige Verband der erste Ansprechpartner in aufsichtsrechtlichen Fragen ist. Aus diesen Gruppen ist etwa jedes vierte bzw. fünfte Kreditinstitut nicht in der Lage, ein Urteil über die aufsichtsrechtliche Strategie von BaFin und Deutscher Bundesbank zu fällen. Dies kann als Hinweis für bestehende Kommunikationsprobleme zwischen der Aufsicht und den beaufsichtigten Instituten gelten. Diejenigen Kreditinstitute indes, die sich ein Urteil zutrauen, erkennen mehrheitlich eine klare Aufsichts- und Prüfungsstrategie.

3. Qualitative Aufsicht als Chance

Die Kreditwirtschaft befindet sich derzeit in der Übergangsphase zur qualitativen Aufsicht (Basel II). Etwa drei Viertel der Kreditinstitute sehen in einer künftig stärker qualitativ ausgerichteten Aufsicht eher eine Chance als ein Risiko. Auffallend ist jedoch, dass die Kreditgenossenschaften diesem Schritt skeptischer als die anderen Bankengruppen gegenüberstehen.

Die qualitativen Anforderungen der Aufsicht sind aus der Sicht der befragten Kreditinstitute in Bezug auf das Management einzelner Risikokomplexe relativ klar formuliert; dies gilt in besonderem Maße für das Management von Kreditrisiken und die Anforderungen an das Überwachungssystem. Etwa 25 % der befragten Kreditinstitute halten über die unterschiedlichen Risikokomplexe hinweg detaillierte Vorgaben zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen für hilfreich.

4. Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen

Die Aufsicht hat bei nahezu allen Kreditinstituten vom Instrument des Aufsichtsgesprächs Gebrauch gemacht. Die Befragten bewerten Aufsichtsgespräche in zahlreichen inhaltlichen und formalen Aspekten positiv. Allerdings werden der Nutzen als relativ gering, die Kosten dagegen als relativ hoch eingeschätzt; dies gilt insbesondere bei den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken. Vieles deutet darauf hin, dass bei dem Instrument "Aufsichtsgespräch" Potentiale für Effizienzgewinne bestehen könnten.

5. Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG – Einfluss auf die Geschäftspraxis

Seit Gründung der BaFin im Jahr 2002 hat die Aufsicht bei sieben von zehn der befragten Institute vom Instrument der Prüfung gemäß § 44 KWG Gebrauch gemacht. Deutlich unterdurchschnittlich waren nach ihren eigenen Angaben die Genossenschaftsbanken mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG konfrontiert. Bei den Prüfungsgegenständen dominiert das Thema "Kreditengagement". Dieses Thema findet sich besonders häufig bei den Prüfungen der Kreditgenossenschaften.

Das Instrument "Prüfung" wird wie das der Aufsichtsgespräche in zahlreichen Einzelaspekten positiv bewertet. Wiederum werden allerdings ein relativ geringer Nutzen und relativ hohe Kosten konstatiert; dies gilt über alle Bankengruppen hinweg. Auch bei diesem Instrument bestehen offenbar Potentiale für Effizienzgewinne.

Insgesamt gibt die Mehrzahl der Kreditinstitute an, dass die Prüfungen des Kreditgeschäfts gemäß § 44 Abs. 1 KWG keinen Einfluss auf ihre Kreditvergabe haben. Vielfach wird betont, dass sich die Kreditvergabe ohnehin an Risikokriterien orientiere. Damit ist kaum Evidenz für die Hypothese zu finden, dass die Prüfungspraxis flächendeckend zu einem credit crunch beiträgt.

6. Aufgabenteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin

Jedes vierte Kreditinstitut gibt kein Urteil zur Frage ab, ob die Aufgabenteilung zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin transparent ist. Auch traut sich mehr als die Hälfte der Kreditinstitute kein Urteil über die Angemessenheit dieser Aufgabenteilung zu. Noch weniger

sehen sich in der Lage, die Abstimmung zwischen beiden Organisationen bei aufsichtsrechtlichen Fragestellungen zu beurteilen. Von den Kreditinstituten, die sich ein Urteil zutrauen, geben mehr als die Hälfte an, dass die Aufgabenteilung zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin für sie nicht transparent sei; etwa 30 % halten die Arbeitsteilung zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin für nicht angemessen.

Auch fällt den Befragten die Beurteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BaFin verhältnismäßig schwerer als die Beurteilung der Vertreter der auch regional aufgestellten Deutschen Bundesbank. Die Erfahrungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank sind durchgängig besser als die Erfahrungen mit denen der BaFin. Nach Angaben der Befragten wechseln die Ansprechpartner bei der Deutschen Bundesbank seltener und werden als kompetenter und vertrauter mit dem Geschäftsmodell eingestuft.

7. Finanzierung der BaFin

Etwa jedes fünfte Kreditinstitut traut sich kein Urteil über die derzeitige Finanzierung der Bankenaufsicht zu. Dies gilt für die Frage, ob die derzeitige 100 %-Finanzierung durch die Kreditwirtschaft durch ein anderes Finanzierungsmodell ersetzt werden sollte. Auch bei der Frage, ob sich das Prinzip der Umlagefinanzierung seit Gründung der BaFin bewährt hat, gibt ein Sechstel der Kreditinstitute kein Urteil ab. Selbst in Bezug auf die Angemessenheit des auf das eigene Institut entfallenden Betrages enthält sich gut jedes zehnte Kreditinstitut eines Votums.

Bei denjenigen, die ein Urteil abgeben, ist offensichtlich, dass sich die Meinung je nach Zugehörigkeit zum privaten Kreditbanken-, Sparkassen- oder Genossenschaftsbankensektor unterscheidet. Gerade die beiden letztgenannten Gruppen plädieren relativ stark für eine Modifikation des bestehenden Finanzierungsmodells.

Nur wenige Kreditinstitute haben konkrete Vorschläge für ein alternatives Finanzierungsmodell eingebracht. Diesbezügliche Vorschläge reichen von der (erneuten) Einführung eines Staatsanteils bis zur verursachungsgerechten Ausgestaltung des Finanzierungsschemas; Letzteres wird jedoch nur in Einzelfällen vorgeschlagen.

8. Entbürokratisierung

Die überwältigende Mehrzahl der Kreditinstitute gibt an, dass sich der bürokratische Aufwand seit der Gründung der BaFin erhöht hat. Dies melden insbesondere die Sparkassen und die Kreditgenossenschaften.

Zugleich erklären die Befragten besonders häufig, dass ihnen ein hoher Aufwand durch die Anwendung des Geldwäschegesetzes entsteht. Erst an zweiter Stelle wird der Aufwand aus dem aufsichtsrechtlichen Meldewesen genannt. Aus diesen Angaben kann geschlossen werden, dass es einen besonders hohen Entbürokratisierungsspielraum in einem Bereich gibt, der nicht unmittelbar dem Kern der bankenaufsichtsrechtlichen Regulierungen zuzuordnen ist.

9. Internationale Wettbewerbsposition

Benachteiligungen gegenüber dem Ausland durch die Praxis der Aufsicht werden selten empfunden. Etwa zwei Drittel der Kreditinstitute geben an, dass sie keinen aus der bankenaufsichtsrechtlichen Praxis in Deutschland resultierenden Wettbewerbsnachteil ihres Kreditinstituts gegenüber dem Ausland sehen. Unter den übrigen Instituten weisen insbesondere viele mit grenznahem Standort darauf hin, mit dem Abzug von Einlagen oder der Abwanderung von Kreditnehmern konfrontiert zu sein.

Einen expliziten Vergleich der deutschen und internationalen Aufsichtspraxis trauen sich nur wenige Institute zu. Das Ergebnis ist insgesamt ausgewogen; divergiert jedoch je nach Vergleichsland. Die Praxis in Deutschland wird von gut einem Viertel der Antwortenden als gleich, von den übrigen zu etwa gleichen Teilen als liberaler oder als strenger bewertet. Allgemeine Wettbewerbsnachteile aus der Aufsichtspraxis in Deutschland sind aus diesen Befunden nicht abzuleiten.

10. Verbesserungsvorschläge

Abschließend wurden die Kreditinstitute um Verbesserungsvorschläge gebeten. Dabei wurde vielfach ein allgemeiner Wunsch nach Bürokratieabbau formuliert; explizit wurde der Bereich Geldwäsche nur selten angesprochen. Weitere wesentliche Forderungen bestanden darin, die Prüfungen stärker an der Risikosituation der Institute zu orientieren und allgemein die indivi-

duellen Gegebenheiten der Kreditinstitute besser zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurde die “Doppelaufsicht” von Deutscher Bundesbank und BaFin kritisiert.

Literatur

- Agarwal, J.D. and Aman Agarwal (2004): International Money Laundering in the Banking Sector, Finance India, Vol XVIII, No. 2, S. 767-778
- Angermüller, Niels O., Michael Eichhorn und Thomas Ramke (2005): MaRisk: Der Nebel lichtet sich, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 58. Jg., S. 396-398.
- Artopoeus, Wolfgang (1994): Soviel unternehmerische Freiheit wie möglich, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 47. Jg., S. 1085-1090.
- Artopoeus, Wolfgang (1995): Bankenaufsicht und Risikomanagement, Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.), Politik – Währung – Banken, Köln, S. 94-106.
- Artopoeus, Wolfgang (1996): Die Natur der Risiken hat sich verändert, Börsen-Zeitung, 27.04.1996, S. 15.
- Auerbach, Dirk und Stephan A. Vitzthum (2005): Prüfung der Anti-Geldwäsche-Organisation international tätiger deutscher Kreditinstitute durch den Jahresabschlussprüfer, Die Wirtschaftsprüfung, Heft 17, S. 957-972.
- Auerbach, Dirk und Stephan A. Schmid (2003): Geldwäschebekämpfung bei Kreditinstituten; Anforderungen an Research- und Monitoring-Systeme aus der Sicht des Wirtschaftsprüfers, Die Wirtschaftsprüfung, Heft 22, S. 1243 ff.
- Bähre, Inge-Lore (1977): Die Effizienz des Instrumentariums der Bankenaufsicht, in: Süchting, Joachim (Hrsg.): Semesterbericht Nr. 5 des Instituts für Kredit- und Finanzwirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum, S. 45-49.
- Barth, James R., Gerard Caprio, Jr. and Ross Levine (2001): The Regulation and Supervision of Banks Around the World. A New Database. mimeo.
- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. and Ross Levine (2006): Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern, Cambridge, UK.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004a): International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework.
- Basel Committee on Banking Supervision (2004b): Implementation of Basel II: Practical Considerations.
- Beck, Thorsten and Ross Levine (2003): Legal Institutions and Financial Development. National Bureau of Economic Research, Inc, NBER Working Papers: 10126. <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/10126.html>.
- Börsen Zeitung vom 09. September 2004, S. 4, Hoppenstedt attackiert Finanzaufsicht (o. V).
- Börsen-Zeitung vom 10. März 2006, S. 5, Bayerns Kreditgenossen prangern Überregulierung an (o.V.).
- Börsen-Zeitung vom 11. Mai 2006, S. 5., BaFin fokussiert sich auf Problemfälle; Neuausrichtung der Aufsicht – Systemische Risiken und Qualität von Banken und Versicherern im Visier (o.V.).
- Bongard, Kai (2001): Wirtschaftsfaktor Geldwäsche, Wiesbaden.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, 2005): Rundschreiben 18/2005 – Mindestanforderungen an das Risikomanagement, Bonn.

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, 2006): Jahresbericht 2005, <http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl?verz=0803010100&sprache=0&filter=&ntic>.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Richtlinie zur Durchführung und Qualitätssicherung der laufenden Überwachung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute durch die Deutsche Bundesbank gemäß § 7 Abs. 2 KWG vom 10. Oktober 2003, <http://www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/aufsichtsrichtlinie.pdf>
- Burghof, Hans-Peter, Rudolph, Bernd (1996): Bankenaufsicht: Theorie und Praxis der Regulierung, Wiesbaden.
- Čihák, Martin and Richard Podpiera (2006): Is One Watchdog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision, IMF Working Paper, WP 06/57.
- Cluse, Michael und Andreas Cremer (2006): Die Umsetzung von Basel II in deutsches Recht, ZfgK, 59. Jg., S. 329-334.
- Committee of European Banking Supervisors (CEBS, 2004): Guidelines on Prudential Filters for Regulatory Capital, London (www.c-ebs.org).
- Committee of European Banking Supervisors (CEBS, 2005): Guidelines for the Implementation of the Framework for Consolidated Financial Reporting, London (www.c-ebs.org).
- Committee of European Banking Supervisors (CEBS, 2006): Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2, London (www.c-ebs.org).
- Deloitte & Touche GmbH (Hrsg., 2006): MaRisk – ein Vergleich des Entwurfs vom 02. Februar 2005 mit den MaK, MaH und MaIR, München.
- Deutsche Bundesbank (2000): Die Mitwirkung der Deutschen Bundesbank bei der Bankenaufsicht, Monatsberichte, 52. Jg. Nr. 9. S. 33-47.
- Deutsche Bundesbank (2001): Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), Monatsberichte 53. Jg., Nr. 4, S. 15-44.
- Deutsche Bundesbank (2002): Das Eigenkapital der Kreditinstitute aus bankinterner und regulatorischer Sicht, Monatsberichte, 54. Jg., Nr. 1, S. 41-61.
- Deutsche Bundesbank (2004): Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II), Monatsberichte, 56. Jg., Nr. 9, S. 75-100.
- Deutscher Bundestag (2006), Drucksache 16/1335 (Entwurf eines Gesetzes zur neugefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie, <http://dip.bundestag.de/btd/16/013/1601335.pdf>), Drucksache 16/2018 (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung 16/1335, <http://dip.bundestag.de/btd/16/020/1602018.pdf>) Drucksache 16/2056 (Bericht des Finanzausschusses, <http://dip.bundestag.de/btd/16/020/1602056.pdf>, Drucksache 16/2018 (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, <http://dip.bundestag.de/btd/16/020/1602018.pdf>).
- Dewatripont, M. and J. Tirole (1994): The Prudential Regulation of Banks. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Diamond, D. and P. Dybvig (1983): Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity, Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 401-419.
- Dierick, Frank, Fatima Pires, Martin Schleicher und Kai Gereon Spitzer (2005): The New Basel Capital Framework and its implementation in the European Union, ECB Occasional Paper Series No. 42.

- Eckes, Burkhard und Caroline Sittmann-Haury (2006): Die neuen Offenlegungsvorschriften zu Finanzinstrumenten nach IFRS 7 und zum Kapital nach IAS 1 – Aussagekraft und Implikationen für die Praxis, *Die Wirtschaftsprüfung*, 59. Jg., S. 425-436.
- Eliehausen, Gregory (1998): *The Cost of Bank Regulation: A Review of the Evidence*, Staff Studies 171, The Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Engerer, Hella and Mechthild Schrooten (2005): *Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems*, Baden-Baden 2005, Nomos.
- Enria, Andrea, Lorenzo Capiello, Frank Dierick, Sergio Grittini, Andrew Haralambous, Angela Maddaloni, Philippe A.M. Molitor, Fatima Pires and Paolo Poloni (2004): *Fair Value Accounting and Financial Stability*, Frankfurt/M.
- Entwurf einer Solvabilitätsverordnung (Stand 31. März 2006): <http://www.bafin.de/cgi-bin/bafin.pl?verz=0613070000&sprache=0&filter=b&nti>.
- Europäische Zentralbank (2001): *Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung aus Sicht der EZB*, Monatsberichte, Nr. 5, S. 65-84.
- European Parliament (1999): *Prudential Supervision in the Context of the EMU*, Working Paper (Econ 102).
- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs
- Financial Services Authority (2003): *The firm risk assessment framework*, London, http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/bnr_firm-framework.pdf
- Financial Stability Forum, <http://www.fsforum.org/home/home.html>
- Financial Times, 09. Dezember 2004, *Politik kommt Bayerns Banken zu Hilfe*, (von Christian Höller).
- Financial Times, 16. Februar 2005, *Exklusiv: Wiesheu kritisiert BaFin wegen "Sonderprüfungen"*, (von Florian Eder, Nicola Liebert, und Fidelius Schmid).
- Financial Times, 07. März 2005, *Bayern startet Angriff gegen BaFin Prüfungen*, (von Fidelius Schmidt).
- Financial Times, 15. Dezember 2005, *Sanio strebt gläserne Finanzaufsicht an*, (von Doris Grass).
- Freixas, Xavier and Anthony M. Santomero (2003): *An Overall Perspective on Banking Regulation*, Economics and Business, Working Paper No. 664 (March 10, 2003).
- Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - (Geldwäschegesetz - GwG) vom 25. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1770). <http://www.bafin.de/gesetze/gwg.htm>.
- Gödde, Roland (2006): *Eine Bewertung der Chancen und Risiken der MaRisk aus genossenschaftlicher Sicht*, WGZ Bank (Hrsg.): *WGZ Bank – Regulierungsmonitor*, Düsseldorf, S. 47-60.
- Goodhart, C.A.E. (2000): *The Organisational Structure of Banking Supervision*, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, Basel.
- Gorton, Gary and Andrew Winton (2003), *Financial Intermediation*, in: Constantinides, George, Milton Harris and Rene Stulz: *The Handbook of the Economics of Finance: Corporate Finance*, Elsevier Science (NBER Working Paper 8298).
- Grabau, Maik und Klaus Schlee (2005): *Die neuen MaRisk und die Umsetzung von Basel II in deutsches Recht*, *Betriebswirtschaftliche Blätter*, 54. Jg., S. 527-531.
- Handelsblatt, 26. Juli 2006, S. 21, *Staat zahlt nicht für die BaFin*, (von Frank M. Drost).
- Handelsblatt, 26. Juni 2006, S. 27, *Bankverbände streiten über EU-Aufsicht*, (von Michael Scheerer).

- Handelsblatt, 19. Juni 2006, S. 23, Banken verschärfen Kritik an BaFin, (von Christoph Hardt).
- Handelsblatt, 13. Juni 2006, S. 22, Banken rügen die Politik, (von Frank M. Drost).
- Hasselmann, Roland (2006): Institutioneller Rahmen der Bankenaufsicht im internationalen Vergleich – Eine Übersicht über 4 Länder. mimeo.
- Herring, Richard J. and Robert E. Litan (1995): Financial Regulation in the Global Economy, Washington D.C.
- de Luna Martínez, José and Thomas A. Rose (2003): International Survey of Integrated Financial Sector Supervision, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3096.
- Österreichische Nationalbank (2006): Leitfaden zur Gesamtbankrisikosteuerung – Internal Capital Adequacy Assessment Process, Wien.
- Paul, Stephan (1999): Überlegungen zur Harmonisierung und Deregulierung der Aufsicht über die Finanzintermediäre Banken und Versicherungen, unveröff. Habilitationsschrift, Bochum.
- Paul, Stephan (2000): Qualitative” Bankenaufsicht – “Königsweg” der Regulierung?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, S. 281-299.
- Paul, Stephan (2002): Basel II – Kontrolle der Risikoposition von Banken im Spannungsfeld von Markt und Staat, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 54. Jg., S. 556-573.
- Paul, Stephan (2004): Basel II im Überblick sowie Überwachung der Banken unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten, Hofmann, Gerhard (Hrsg.): Basel II und MaK, regulatorische Vorgaben, bankinterne Verfahren, Bewertungen, Frankfurt/M., S. 5-58 und 303-334.
- Paul, Stephan (2006): Basel II im Überblick, in: Hofmann, Gerhard (Hrsg.): Basel II und MaRisk, 1. Auflage, Frankfurt/M, erscheint in Kürze.
- Paul, Stephan und Stefan Stein (2003): Auf der Bremsspur: Für den Mittelstand und seine Banken zeigt die Qualitätsampel gelb-rot, Finanz Betrieb – Zeitschrift für Unternehmensfinanzierung und Finanzmanagement, 5. Jg., S. 417-431.
- Paul, Stephan und Stefan Stein (2003): Szenen einer Ehe – Mittelstand und Banken in der Beziehungskrise?, Berlin/Bochum/Wien 2003.
- Paul, Stephan und Stefan Stein (2005): Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Geschäftsgebiet der Sparkasse-Rosenheim, Projektbericht, unveröffentlicht, Rosenheim.
- Paul, Stephan und Stefan Stein (2006): Empirische Ergebnisse zur aktuellen Wahrnehmung der Aufsichtsgespräche als ein Element der neuen qualitativen Aufsicht, in: WGZ Bank (Hrsg.): WGZ Bank – Regulierungsmonitor, Düsseldorf, S. 32-46.
- Pfeifer, Guido, Walter Ullrich und Konrad Wimmer (Hrsg., 2006): MaRisk – Umsetzungsleitfaden, Köln.
- Pfingsten, Andreas, Michael Maifarth und Sven Rieso (2005): Grundkonzeption und allgemeine Regelungen der MaRisk: Was ist neu?, Die Bank, Nr. 6, S. 34-38.
- Quirk, Peter J. (1996): Money Laundering. Mudding the Macroeconomy, Finance & Development March 1997, S. 7-9.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1991): Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche. Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:DE:HTML>.
- Sanio, Jochen (2006): Ausführungen bei der Jahrespressekonferenz der BaFin am 19. Mai 2006 in Bonn.

Süchting, Joachim und Stephan Paul (1998): Bankmanagement, 4. Auflage, Stuttgart.

Süddeutsche Zeitung. 4. Juni 1999, S. 28, Meister: Epochale Änderung der Banken-Aufsicht (o.V.)

Tanzi, Vito (1996): Money Laundering and the International Financial System, IMF Working Paper 96/55.

The World Bank (2005): World Development Indicators 2005, Washington DC.

The World Bank, International Monetary Fund Comprehensive Reference Guide to AML/CFT.
<http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/referenceguide.htm>

Trott, Anselm Sebastian und Hans Geiger (2006): Integrierte Finanzmarktaufsicht im internationalen Vergleich, Working Paper April 2006, Universität Zürich, Institut für schweizerisches Bankwesen.

Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank bei der Beaufsichtigung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitut vom 30. Oktober 2002,

<http://www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/vereinbopr%E4ambel.pdf>

Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAGKostV) vom 29. April 2002,
http://www.bafin.de/verordnungen/findagkostvo_031217.htm

Executive summary

The study presents an evaluation of the German bank supervision from the perspective of the banking sector. For this purpose a specific questionnaire was developed and sent to 808 representatively selected credit institutions in Germany. The response quota was 65 %.

Major findings are:

- Only a minority of banks is explicitly unsatisfied with the recent bank supervision in Germany. More than 40 % of the credit institutions report that the quality of supervision has increased since 2002.
- The degree of satisfaction depends on a number of factors. We found that the attitude against qualitative instruments plays an important role. This might be an indicator for the existence of more general differences in the mindset of managers and therefore for differences in the types of entrepreneurs acting in the banking sector.
- Only a minority of credit institutions is looking for an active dialogue with the supervisory agency. Especially, for Sparkassen and Genossenschaftsbanken the own "Verband" is the more important address for regulatory topics. Many of these credit institutions are not able to assess the strategy of the banking supervision. Hence, there seems to be space for improvement in the communication process.
- Many credit institutions consider the new qualitative framework of regulation as a chance.
- In several respects "Aufsichtsgespraeche" as well as "Pruefungen" (§ 44 KWG) are positively evaluated. However, costs are considered as relatively high, the benefits usefulness as relatively low.
- The division of labour between the Deutsche Bundesbank and the BaFin is not perceived as clear-cut; many of the credit institutions are not able to evaluate the interaction of both organizations.

- In addition, many banks are not able to assess the recent financial scheme of the BaFin. However, the group of those which consider themselves as being able to evaluate the scheme comes to results that there is a need for modification.
- Many banks report an increased bureaucratic burden since 2002. This burden is often considered to be due to regulations against money laundering.
- In international comparison, many banks report that banking supervision in Germany does not lead to competitive disadvantage.
- Room for future improvement is seen in the fields of regulation and bureaucratic burden as well as in the division of labour between the Deutsche Bundesbank and the BaFin.

APPENDIX I: INTERNATIONALER VERGLEICH DER BANKENAUF SICHT IN AUSGEWÄHLTEN PUNKTEN UND LÄNDERN

	USA	Großbritannien	Frankreich	Polen
Konzeption	<p>In den USA existiert keine integrierte Finanzmarktaufsicht. Als Folge des komplexen amerikanischen Finanzsystems mit unterschiedlichen Bankarten und Zulassungsstellen gestaltet sich die Bankenaufsicht als Zusammenspiel von mehreren unabhängigen nationalen und gliedstaatlichen Behörden. Die Hauptakteure sind das <i>Federal Reserve Board</i> (FED), als Dachaufsichtsbehörde insbesondere zuständig für die Aufsicht über Bankholdings und die Etablierung regulatorischer Standards sowie das <i>Office of the Comptroller of the Currency</i> (OCC), das sich u.a. verantwortlich für national tätige Banken zeigt. Daneben verfügen jedoch auch die <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> (FDIC), das <i>Office of Thrift Supervision</i> (OTS) sowie die gliedstaatlichen Bankenaufsichtsbehörden über Aufsichtskompetenzen im Bankenbereich.</p> <p>Wer als primäre Aufsichtsinstanz über eine in den USA geschäftlich aktive Bank fungiert, richtet sich vor allem danach, welche staatliche Organisation der Bank die Geschäftslizenz erteilt hat sowie nach der Art der Geschäfte, die die Bank hauptsächlich betreibt.</p> <p>Abhängig davon, ob eine Bank ihre Geschäftslizenz von einer bundesstaatlichen Organisation oder vom OCC, das zum Finanzministerium gehört, erhalten hat, spricht man von state banks oder national banks. State banks, die dem Federal Reserve System (FRS) angehören, werden sowohl von der FED als auch von dem Bundesstaat beaufsichtigt, der ihnen die Geschäftslizenz verlieh. Ist eine state bank nicht Mitglied im FRS wird sie statt von der FED vom FDIC beaufsichtigt.</p> <p>Die Aufsicht über den Wertpapierhandel und die Wertpapierfirmen wird von der <i>U.S. Securities and Exchange Commission</i> (SEC)</p>	<p>Im Mai 1997 kündigte der damalige britische Finanzminister Gordon Brown zum ersten Mal die Schaffung einer integrierten Allfinanzaufsicht an. Die Banken- und Investimentaufsicht sollte im <i>Securities and Investments Board</i> (SIB) zusammengefasst und damit die bisher zuständigen Aufsichtsbehörden, die sogenannten SROs (<i>Self Regulatory Organizations</i>), zu einer Allfinanzaufsicht fusioniert werden.</p> <p>Das SIB änderte im Oktober 1997 seinen Namen offiziell in <i>Financial Services Authority</i> (FSA) und war damit die Nachfolgeorganisation von insgesamt neun SROs. Im Juni 1998 nahm die FSA schließlich ihre Arbeit auf, indem sie die Bankenaufsicht von der <i>Bank of England</i> übernahm. Der <i>Financial Services and Markets Act 2000</i>, seit Dezember 2001 in Kraft, regelt die Zuständigkeiten der FSA.</p> <p>Im Geschäftsjahr 2004/05 wurde der FSA auch die Zuständigkeit für Hypothekarkredite und Nicht-Lebensversicherung übertragen.</p> <p>Die Rechtsgrundlage der Regulierung ist seit Gründung der FSA deren <i>Handbook</i>, in dem die Regeln der vorherigen SROs zusammengefasst wurden. Es wird fortlaufend überarbeitet, um bestehende Überschneidungen und Inkonsistenzen zu eliminieren.</p>	<p>Das System der französischen Finanzmarktregulierung wurde zwar durch das Gesetz zur Finanzmarktsicherheit (N° 2003 – 706 de sécurité financière) vereinfacht, ist jedoch noch immer komplex. Allein an der Aufsicht über die Kreditinstitute sind fünf Organisationen beteiligt.</p> <p>Dabei handelt es sich um das <i>Wirtschafts- und Finanzministerium</i> (MINEFI), das <i>Comité Consultatif de la Législation et de la Réglementation Financières</i> (CCLRF); <i>Comité Consultatif du Secteur Financier</i> (CCSF), <i>Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissements</i> (CECEI), und die <i>Commission Bancaire</i> (CB). Während das <i>Wirtschafts- und Finanzministerium</i> für die Erlassung regulatorischer Vorschriften verantwortlich ist, hat das CECEI u.a. das Recht, Lizenzen an Kreditinstitute und Investmentbanken zu vergeben. Das CCLRF ist eine Organisation, die den Wirtschaftsminister in Fragen der Bankenregulierung und im Hinblick auf die Konformität französischer Regulierungsvorschriften mit EU-Direktiven berät. Das CCSF ist an der Schnittstelle zwischen den Kreditinstituten, Investmentbanken und Versicherungen und ihren Kunden als Rat- und Empfehlungsgeber aktiv. Das Überwachungs- und Kontrollorgan der französischen Bankenaufsicht ist die <i>Commission Bancaire</i>. Die CB kann u.a. bei Regelverstößen Disziplinarmaßnahmen gegen Finanzmarktakteure ergreifen.</p> <p>Die Aufsicht über das Wertpapiergeschäft obliegt der <i>Autorité des marchés financiers</i> (AMF). Die AMF wurde durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Finanzmarktsicherheit am 01.08.2003 als Nachfolgeorganisation der <i>Commission des opérations de bourse</i> (COB), des <i>Conseil des marchés financiers</i> (CMF) und des <i>Conseil de discipline de la gestion financière</i> (CDGF) neu gegründet. Faktisch handelt es sich jedoch um</p>	<p>Die Kontrolle über den Bankenmarkt wird durch den Ausschuss der Bankenaufsicht (<i>Komisja Nadzoru Bankowego</i>) ausgeübt, der ein Teil der polnischen Zentralbank ist und dessen Vorsitz der Präsident der Zentralbank innehat. Dieser Ausschuss wird durch sein Exekutivorgan, dem Generalinspektorat der Bankenaufsicht, unterstützt.</p> <p>Das Generalinspektorat ist ein organisatorisch unabhängiger Arm der Zentralbank.</p> <p>Die Aufgabe dieser Institutionen ist die Kontrolle der Tätigkeit und der Finanzsituation der Banken. Für die Aufsicht über die Kapitalmärkte, die Versicherungen und Pensionsfonds gibt es speziell zuständige Kommissionen. Für die Kapitalmärkte ist das die <i>Komisja Papierow Wartosciowych i Giield</i> und für den Versicherungs- und Pensionsfondsbereich die <i>Komisja Nadzoru Ubezpieczen i Funduszy Emerytalnych</i>. Ein im Februar 2006 der EZB zur Überprüfung vorgelegter Gesetzesentwurf sieht jedoch vor, alle bestehenden Aufsichtsorgane aufzulösen und die Aufsicht über alle Bereiche dem Präsidenten einer neu gegründeten integrierten Allfinanzaufsicht zu übertragen.</p>

	USA	Großbritannien	Frankreich	Polen
	wahrgenommen. Derivate und Derivatbörsen hingegen werden von der <i>Commodities Futures Trading Commission</i> (CFTC) beaufsichtigt. Im Versicherungsbereich erfolgt die Aufsicht durch separate Organe der einzelnen Gliedstaaten.		eine Fusion Ihrer Vorgängerinstitutionen, deren Aufgabenfelder nun in einer Behörde vereinigt sind.	
Finanzierung	Die FED finanziert sich durch Zinserträge aus US-Staatsanleihen, die im Zuge von Offenmarktoperationen akquiriert wurden, durch Erträge aus Fremdwährungsgeschäften und anderweitigen Gebühren. Nach Deckung aller Kosten werden darüber hinaus gehende Überschüsse an das Finanzministerium abgetreten.	Die FSA erhält keine Zuwendungen aus dem Regierungsbudget, sondern deckt ihre Unkosten komplett durch Gebühren und Umlagen der beaufsichtigten Unternehmen. Die FSA ist berechtigt, Gebühren für ihre Tätigkeit frei zu bestimmen und aus Überschüssen Rücklagen zu bilden. Die Höhe der Gebühren richtet sich dabei nach individueller Größe und Geschäftsart des kontrollierten Geschäftes. Gebildete Rücklagen werden zur Reduzierung der zukünftigen Gebühren verwendet. Das Budget der FSA liegt im Jahr 2006/07 bei € 409 Mio.	Die <i>Commission Bancaire</i> ist finanziell von der Zentralbank abhängig und besitzt keine eigenen Ressourcen. Die CB hatte im Jahr 2003 ein Budget von € 69 Mio.	Das Generalinspektorat der Bankenaufsicht wird von der polnischen Zentralbank finanziert. Der neue Gesetzesentwurf sieht jedoch vor, künftig nach britischem Vorbild eine von der Zentralbank unabhängige Finanzierung durch Gebühren und Umlagen zu erreichen.
Rechtsform und Status	Die FED ist eine unabhängige Regierungsbehörde. Ihre Entscheidungen müssen nicht vom US-Präsidenten oder anderen Mitgliedern der Exekutive oder Legislative ratifiziert werden. Die Governors der FED werden vom US-Präsidenten ernannt und genießen in ihrer Amtsführung eine hohe Unabhängigkeit.	Der <i>FSMA 2000</i> schuf die FSA als eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung (<i>Limited Company</i>), die in vollem Eigentum des Staates steht. Ihren Sitz hat die FSA in London. Daneben unterhält sie eine Niederlassung in Edinburgh.	Die <i>Commission Bancaire</i> hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie hat auf der einen Seite den Status einer Behörde, die im Zuge ihrer Kontrollfunktion administrativ tätig wird. Auf der anderen Seite ist sie auch mit verwaltungsrichterlicher Gewalt ausgestattet und darf Sanktionen gegen Marktteilnehmer verhängen. Einspruch gegen von ihr verhängte Maßnahmen kann nur vor dem höchsten französischen Verwaltungsgericht (<i>Conseil d'État</i>) erhoben werden.	Ähnlich wie im französischen Aufsichtsmodell existiert in Polen eine enge Kooperation zwischen Aufsichtsbehörde und Zentralbank. So kann der Generalinspektor zur Ausübung seiner Aufsichtspflichten auf die Ressourcen der Zentralbank zurückgreifen und wird regelmäßig von Mitarbeitern der Zentralbank bei der Bankenaufsicht unterstützt. Die Aufsicht durch das Generalinspektorat setzt sich aus off- site und on – site Kontrollen zusammen. Als Teil der off – site Überprüfungen müssen die Banken in periodischen Abständen Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse zur Begutachtung vorlegen. Zusätzlich gehören Umfragen und das Einholen von anderweitig verfügbaren Informationen zur off- site Kontrolle. Auf diesem Wege soll Fehlverhalten der Banken bezüglich der Umsetzung von regulatorischen Vorschriften entgegengewirkt und eine ausreichende Eigenkapitalausstattung überprüft werden. Bei den on – site Prüfungen wird zwischen umfassenden Inspektionen, bei denen viele potentielle Problemfelder untersucht werden sollen (Geldwäsche, operationelle Risiken, Liquidität etc.) und eng fokussierten Prüfungen unterschieden. In Anlehnung an das US –

	USA	Großbritannien	Frankreich	Polen
				amerikanische CAMEL – Rating wird dann das sogenannte CAEL – Rating errechnet und dem Vorstand der betreffenden Bank mitgeteilt.
Aufsichtspraxis	<p>Die Evaluierung im Rahmen des Aufsichtsprozesses durch die FED soll Auskunft über die Risikomanagementsysteme und die finanzielle Situation einer Bank geben. Außerdem wird von den Aufsichtsbehörden geprüft, ob die Bank alle bestehenden Vorschriften und Gesetze zur Bankenregulierung erfüllt. Die Bankenaufsicht beinhaltet sowohl on-site (vor Ort) Inspektionen als auch off-site (externe) Kontrollen von Geschäftsberichten (Call Reports). Eine on-site Inspektion wird bei state banks, die Mitglied im FRS sind, in der Regel alle 12 Monate durchgeführt. Banken, deren Aktiva den Wert von \$ 250 Mio. nicht übersteigen, werden nur alle 18 Monate kontrolliert. Die FED koordiniert ihre Inspektionen dabei mit den bundesstaatlichen Aufsichtsbehörden, damit es nicht zu Überschneidungen kommt. Alle durch on-site und off-site Kontrollen erhaltenen Informationen werden dann durch ein automatisiertes Verfahren (SEER) zu einer standardisierten Maßzahl komprimiert.</p> <p>Diese Maßzahl, das CAMEL-Rating, wird dann dem Vorstand der betreffenden Bank mitgeteilt. Das CAMEL-Rating gibt Aufschluss über die Qualität der Eigenkapitalausstattung, der Aktiva, den Ertrag, die Liquidität und die Marktrisikofähigkeit der Bank. Für Bankholdings (Wert der Assets > \$1 Mrd), hat die FED das RFI/ C(D) - Rating entwickelt, das sich etwas vom CAMEL-Rating unterscheidet und speziell die Vergleichbarkeit von Holdings ermöglichen soll. Stellt die FED im Rahmen der Evaluierung fest, dass Mindestanforderungen nicht erfüllt werden, wird dies dem Vorstand der betreffenden Bank schriftlich mitgeteilt.</p> <p>Sollte dies nicht genügen, kann die FED u.a. Geldstrafen verhängen und Vorstandsmitglieder aus dem Amt entheben.</p>	<p>Die FSA setzt auf ihr <i>Integrated Regulatory Reporting</i> (IRR), um die bis dato bestehenden Berichtspflichten abzulösen, da sich zu viele Inkonsistenzen zeigten. Dieses System ist voll-elektronisch. Die Formulare stehen Online zur Verfügung und die Daten werden von den Berichtspflichtigen auch derart eingereicht. Die Prüfung der Institutionen erfolgt also in der Regel off-site. Da der Umgang mit der elektronischen Datenerfassung und insbesondere mit der IRR anscheinend der Gewöhnung bedarf, bietet die FSA auch Kurse für den Umgang mit ihrem System an. Die Daten müssen zu bestimmten Zeitpunkten übermittelt werden. Daraufhin gibt die FSA in einer festgesetzten Frist ihr ‚OK‘. Erfolgt dieses nicht, so ist der Grund hierfür entweder die ausstehende Gebührenzahlung oder die Inkonsistenz der Daten. Ist letzteres der Fall, so wird die Sache an die <i>Enforcement Division</i> für den weiteren Verfahrensweg übergeben. Zum Zweck der Überprüfung der Risiken und der zugehörigen Überwachungssysteme nimmt die FSA auch vor Ort Prüfungen vor. Ziel ist der Übergang von einer regelbasierten (<i>rule-based</i>) hin zu einer prinzipienbasierten (<i>principal based</i>) Aufsicht.</p>	<p>Die CB kontrolliert alle Finanzmarktakteure, die Bankgeschäfte als hauptsächliche Geschäftsart tätigen. Zudem hat sie die Aufsicht über die meisten Investmentfonds- und gesellschaften. Ende des Jahres 2002 gab es 975 Geschäfte dieser Art in Frankreich. Durch eine enge Kooperation der CB mit der <i>Banque de France</i> ergeben sich starke Synergieeffekte bei der Kontrolle. Das weitreichende Filialnetz der BDF, das die CB nutzen darf, gewährleistet eine flächendeckende Aufsicht. Des weiteren unterstützt die BDF die CB mit Personal und gestattet ihr die Verwendung ihrer umfangreichen Datenbanken. Die Kontroll- und Aufsichtspflichten der CB umfassen einerseits off-site Analysen, die aus einer regelmäßigen Prüfung der Geschäftszahlen- und -aktivitäten (Jahresabschluss, Quartalszahlen etc.) einer Bank sowie aus Routinegesprächen mit Vorstandsmitgliedern bestehen. Regelmäßig werden auch on-site Inspektionen durchgeführt. Diese Inspektionen sollen sicherstellen, dass die veröffentlichten Informationen der tatsächlichen Lage des Kreditinstituts entsprechen. Sollte sich der Verdacht erhärten, dass ein Kreditinstitut auf Grund seiner wirtschaftlichen Lage angeschlagen ist, so können „Sonderprüfungen“ des Kreditinstituts durchgeführt werden. Auch gibt es sektorale Inspektionen, die zum Ziel haben, einen bestimmten Sektor des Bankgewerbes besser zu verstehen. Die Erkenntnisse, die aus on-site Prüfungen gewonnen werden, erhält das kontrollierte Kreditinstitut in Form eines Berichtes nach Fertigstellung übersandt. Daraufhin hat der Vorstand des Kreditinstitutes die Möglichkeit sich zu den Feststellungen des Berichtes zu äußern. Sollten Mängel gefunden worden sein, folgt erst dann ein zweites Schreiben der CB, in dem Anweisungen enthalten sind, die vom Kreditinstitut schnellstmöglich umzusetzen sind. Geschieht</p>	

	USA	Großbritannien	Frankreich	Polen
			dies nicht, steht der CB eine Bandbreite von Strafmaßnahmen zur Verfügung, die von einer einfachen Warnung über die Suspendierung von Vorstandsmitgliedern bis hin zu einer Geschäftslizenzentziehung geht. Auch sind Geldstrafen als Sanktionsmaßnahme vorgesehen, die jedoch bestimmte Grenzen nicht überschreiten dürfen.	

APPENDIX II: ZUSAMMENFASSUNG DER CEBS-RICHTLINIEN ZUM BANKAUF- SICHTLICHEN PRÜFUNGSVERFAHREN (SRP)

Richtlinien zur internen Governance

IG 1: Die Institute sollten über eine Unternehmensstruktur verfügen, die transparent und so organisiert ist, dass sie die effektive und vorsichtige Führung des Instituts sowohl auf Einzelbasis als auch auf Gruppenebene fördert und unterstreicht.

IG 2: Die Berichtswege und die Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb des Kreditinstituts müssen nachvollziehbar, präzise, klar definiert, transparent, verständlich und in vollem Maße umgesetzt sein.

IG 3: Die Kreditinstitute müssen sicherstellen, dass die Funktion des Risikomanagement so organisiert ist, dass die Risikopolitik des Hauses und die Steuerung der Risiken des Instituts möglich sind.

IG 4: Die Aufgaben der Management-Gremien sollten schriftlich klar definiert sein. Dies sollte die Geschäftsziele, Risikostrategien und Risikoprofile sowie die Einführung der zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen umfassen.

IG 5: Das Management muss sicherstellen, dass alle betreffenden Mitarbeiter innerhalb der Organisation über die Strategien und Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden.

IG 6: Die Management-Gremien müssen die Risikomanagementstrategien und -maßnahmen systematisch und regelmäßig überprüfen.

IG 7: Die Management-Gremien müssen wirkungsvolle interne Kontrollsysteme entwickeln und unterhalten.

IG 8: Die Management-Gremien müssen sicherstellen, dass die internen Kontrollsysteme eine angemessene Aufgabentrennung ermöglichen, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

IG 9: Die Management-Gremien müssen effektive Strategien und Maßnahmen festlegen, um Höhe, Art und Aufteilung von internem Kapital und Eigenkapital ständig auf einem für die Absicherung der Risiken des Instituts angemessenen Niveau zu halten.

IG 10: Die Management-Gremien müssen die Effektivität der internen Governancestrukturen des Instituts überwachen und regelmäßig bewerten.

IG 11: Die Management-Gremien müssen aktiv und unabhängig arbeiten, und in der Lage sein, ihre Entscheidungen gegenüber der Aufsichtsbehörde und anderen Beteiligten darzulegen.

IG 12: Die Management-Gremien müssen über die erforderlichen Maßnahmen zur Auswahl, Vergütung, Überwachung und Planung der Nachfolge von Führungskräften in Schlüsselpositionen verfügen.

IG 13: Die Management-Gremien müssen hohe ethische und fachliche Standards sowie eine interne Kontrollkultur fördern.

IG 14: Die Kreditinstitute müssen – unter Berücksichtigung des Prinzips der Proportionalität – zur Implementierung eines effektiven und umfassenden internen Kontrollsystems in allen Bereichen des Instituts folgende drei Primärfunktionen einführen: (i) Risikokontrolle, (ii) Compliance und (iii) Innenrevision.

IG 15: Der Funktionsbereich Risikokontrolle muss die Befolgung der Risikopolitik sicherstellen.

IG 16: Der Funktionsbereich Compliance muss Risiken identifizieren und bewerten, die im Zusammenhang stehen mit Regelungen und Leitsätzen der Kreditinstitute für Mitarbeitergeschäfte, zum Schutz der Anleger und zur Vermeidung von Interessenkonflikten (compliance risk)

IG 17: Die Innenrevision muss die Management-Gremien anhalten sicherzustellen, dass die Qualität der internen Kontrollen effektiv und effizient ist.

IG 18: Effektive interne Kontrollsysteme und verlässliche Informationssysteme müssen alle wesentlichen Aktivitäten innerhalb des Kreditinstituts erfassen.

IG 19: Die Management-Gremien müssen geeignete interne Informationsmechanismen vorsehen, die es den Mitarbeitern ermöglichen, wichtige Anliegen die interne Governance betreffend zu kommunizieren.

IG 20: Die Kreditinstitute müssen die für ihr Geschäft allgemein anerkannten Transparenzanforderungen erfüllen.

IG 21: Jedes Kreditinstitut muss seine aktuelle Geschäftslage und die für die Zukunft erwartete Entwicklung ausgewogen, korrekt und zeitnah darlegen.

Richtlinien zum ICAAP

ICAAP 1: Jedes Kreditinstitut muss über einen Prozess zur Bewertung der Angemessenheit seines Eigenkapitals im Verhältnis zu seinem Risikoprofil verfügen (ICAAP).

ICAAP 2: Der ICAAP steht in der Verantwortung jedes einzelnen Instituts.

ICAAP 3: Aufbau und Konstruktion des ICAAP sollten vollständig spezifiziert und die Eigenkapitalpolitik des Kreditinstituts vollständig dokumentiert sein. Die Management-Gremien (Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane) sollten für das ICAAP verantwortlich zeichnen.

ICAAP 4: Der ICAAP sollte fester Bestandteil im Management-Prozess und der Entscheidungskultur des Kreditinstituts sein.

ICAAP 5: Der ICAAP sollte regelmäßig überprüft werden.

ICAAP 6: Der ICAAP sollte risikoorientiert ausgeprägt sein.

ICAAP 7: Der ICAAP sollte umfassend sein.

ICAAP 8: Der ICAAP sollte vorausschauend sein.

ICAAP 9: Der ICAAP sollte auf angemessenen Risikomess- und -bewertungsprozessen gründen.

ICAAP 10: Der ICAAP sollte zu einem "vernünftigen", schlüssigen (reasonable) Ergebnis führen.

Richtlinien zum bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Beurteilungsverfahren (SREP)

SREP 1: Der SREP sollte fester Bestandteil einer risikobasierten Gesamtaufsicht der Behörde sein.

SREP 2: Der SREP erstreckt sich auf alle im Anwendungsbereich der Regulierung befindlichen Institute.

SREP 3: Der SREP sollte alle Aktivitäten der überwachten Institute abdecken.

SREP 4: Der SREP sollte alle wesentlichen Risiken und die interne Governance abdecken.

SREP 5: Mit Hilfe des SREP wird der ICAAP des Kreditinstituts überprüft und bewertet.

SREP 6: Mit Hilfe des SREP wird überprüft und bewertet, ob das Kreditinstitut die Anforderungen der CRD erfüllt.

SREP 7: Mit Hilfe des SREP sollten bereits bestehende und potenzielle Probleme, die wesentlichen Risiken, denen das Institut ausgesetzt ist, sowie die Unzulänglichkeiten seiner Kontroll- und Risikomanagement-Systeme aufgedeckt und der Grad der Verlässlichkeit der Ergebnisse des ICAAP des Kreditinstituts bewertet werden.

SREP 8: Der SREP informiert die Aufseher über die Notwendigkeit, wirksame Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten.

SREP 9: Die Resultate des SREP, alle dadurch induzierten Maßnahmen, die dem Kreditinstitut auferlegt werden, und bedeutende, von der Aufsichtsbehörde geplante Maßnahmen werden dem betroffenen Kreditinstitut (üblicherweise den Leitungsgremien) in angemessener Weise mitgeteilt.

SREP 10: Die Bewertungsergebnisse der Aufsicht sollten mindestens jährlich formell überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie aktuell und zutreffend sind.

Richtlinien zum Risk Assessment System (RAS)

RAS 1: Um eine Gesamtbewertung des Instituts vornehmen zu können, sollte die Aufsichtsbehörde Richtlinien festlegen, die sowohl die Risiko- als auch die Kontrollsphäre umfassen.

RAS 2: Um die Risiko- und Kontrollsphäre eines Kreditinstituts bewerten zu können, muss der Aufsicht eine Aufgliederung der Aktivitäten des Instituts bis auf die Ebenen der wesentlichen Geschäftseinheiten oder Geschäftsprozesse, auf denen die Risiken tatsächlich eingegangen werden und in denen die Kontrollen tatsächlich stattfinden, vornehmen.

RAS 3: Das RAS sollte alle wesentlichen Risiken und Bestandteile der internen Governance umfassen und gleichzeitig eine klare Abgrenzung zwischen den beiden schaffen.

RAS 4: Um die Ergebnisse aller Risikobewertungen sowohl zwischen den verschiedenen nationalen Institutionen als auch auf internationaler Ebene vergleichbar zu machen, sollten die Ergebnisse der aufsichtlichen Risikobewertung auf einer Bewertung von quantitativen und qualitativen Informationen basieren.

RAS 5: Es sollten Qualitätssicherungsverfahren bestehen, um die Qualität und Konsistenz der Risikobewertung zu gewährleisten.

RAS 6: Die Aufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse des RAS mit denen des ICAAP vergleichen und ihre Konsistenz analysieren.

Richtlinien für den Dialog zwischen Aufsicht und Banken

Dialog 1: Die Aufsicht sollte über eine Methodologie zur Strukturierung des Dialogs mit dem Kreditinstitut verfügen.

Dialog 2: Die Struktur des Dialogs umfasst vier Hauptelemente (Säule 1-Risiken, Risiken, die nicht vollständig im Rahmen der Säule 1 erfasst werden [z. B. Verbriefungsrisiken], Risiken, die in Säule 2 erfasst werden, und andere externe Faktoren [z. B. Impact von Konjunkturzyklen]).

Dialog 3: Die Aufsicht sollte den Dialog mit dem Kreditinstitut zum Meinungs austausch nutzen sowie den ICAAP des Instituts testen und auf die Probe stellen, um ein besseres Verständnis der zugrunde liegenden Annahmen und Prozesse zu erhalten.

Dialog 4: Die Häufigkeit und Tiefe des Dialogs wird durch den Aufsicht je nach deren Beurteilung des Risikoprofils und/oder der systemischen Bedeutung des einzelnen Kreditinstituts bestimmt.

Richtlinien für erforderliche Gegensteuerungsmaßnahmen der Aufsicht

Maßnahmen 1: Wirksame Gegensteuerungsmaßnahmen zur Bewältigung von Problemen, die entweder durch den SREP oder im Rahmen der laufenden Aufsicht identifiziert wurden, sollten unverzüglich angewendet werden.

Maßnahmen 2: Wirksame Gegensteuerungsmaßnahmen sollten unverzüglich und hinreichend detailliert mitgeteilt werden.

Quelle: Paul/Stein.

APPENDIX III: FRAGEBOGEN

Fragebogen



Aufgaben und Arbeit der Aufsicht über die Kreditwirtschaft Erfahrungen und Einschätzungen der Kreditinstitute

Eine Befragung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Untersuchungsziel und Adressaten

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen untersuchen das DIW Berlin, die KPMG und der Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft der Ruhr-Universität Bochum, Prof. Dr. Stephan Paul, welche Erfahrungen die Kreditinstitute seit der Gründung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Mai 2002 mit der Bankenaufsicht gemacht haben. Die Themenauswahl orientiert sich an der aktuellen Diskussion über die Handhabung der Bankenaufsicht. Als Akteure der Bankenaufsicht werden im Folgenden die BaFin und die Bundesbank, nicht aber die Sparkassenaufsicht der Länder berücksichtigt. Die Befragung richtet sich an repräsentativ ausgewählte Kreditinstitute in Deutschland. Die Untersuchung steht auch im Zusammenhang mit dem Ziel der Bundesregierung, Ansatzpunkte zur Entbürokratisierung zu finden.

Erklärung zum Datenschutz

Die Teilnahme an der Befragung ist freiwillig. Das DIW Berlin und seine Projektpartner garantieren die Einhaltung des gesetzlichen Datenschutzes. Ergebnisse werden nur zusammengefasst veröffentlicht. Individuelle Angaben werden nicht an Dritte – auch nicht an den Auftraggeber – weitergegeben und werden nach Abschluss der Forschungsarbeiten vernichtet.

Bitte senden Sie den Fragebogen an:
DIW Berlin
Abteilung Innovation, Industrie,
Dienstleistung
z. Hd. Ingo Pfeiffer
Postfach
14191 Berlin
Fax: 030/89 789-115

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an:
Dr. Mechthild Schrooten
Tel. 030/89 789-344
email: mschrooten@diw.de
oder
Ingo Pfeiffer
Tel. 030/89 789-691
email: ipfeiffer@diw.de

Bitte beantworten Sie diesen Fragebogen bis zum 26. Juli 2006

I. Ihre Kontakte mit der Bankenaufsicht

1. Welche Institution ist Ihre wichtigste Anlaufstelle bei aufsichtsrechtlichen Fragestellungen?

- BaFin Bundesbank Unser Verband
 Andere, und zwar

2. Suchen Sie von sich aus den Austausch mit der Bankenaufsicht?

- Mit BaFin: ja, ständig ja, oft ja, gelegentlich ja, selten nein
Mit Bundesbank: ja, ständig ja, oft ja, gelegentlich ja, selten nein

3. Wie viele Aufsichtsgespräche gemäß Artikel 7 Aufsichtsrichtlinie oder Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG hatte Ihr Haus in den Jahren 2002 bis heute?

- Aufsichtsgespräche, und zwar (Anzahl)
 Prüfungen gem. § 44 Abs.1 KWG, und zwar (Anzahl)

II. Erfahrungen mit Aufsichtsgesprächen

Falls Sie keine Aufsichtsgespräche geführt haben, bitte weiter mit Fragenkomplex III.

4. Wann fand das letzte Aufsichtsgespräch gemäß Artikel 7 Aufsichtsrichtlinie statt?

(Monat/Jahr)

Alle Fragen dieses Abschnitts beziehen sich auf dieses Aufsichtsgespräch.

5. Wer nahm an dem Gespräch teil?

- BaFin mit Personen (Anzahl) Bundesbank mit Personen (Anzahl)
- Verband mit Personen (Anzahl)
- Andere Externe, und zwar mit Personen (Anzahl)
- Unser Haus mit Personen (Anzahl), und zwar
- Vorstand/Geschäftsleitung Mitarbeiter Aufsichtsrat/Verwaltungsrat

6. Was waren die drei zentralen Themen bei diesem Aufsichtsgespräch?

1.
2.
3.

7. Waren Ihnen die Themen des Aufsichtsgesprächs im Vorfeld angekündigt worden?

- Ja Nein

8. Wie groß war der zeitliche Aufwand Ihres Instituts für dieses Gespräch (einschließlich Vor-/Nachbereitung, Schätzung genügt)?

Personentage (8 Stunden je Tag)

9. Inwieweit charakterisieren die folgenden Aussagen dieses Aufsichtsgespräch? (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

Das Gespräch ...	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
... behandelte auch für uns wichtige Themen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... war klar strukturiert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... bot Raum, unsere Belange einzubringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Gesprächspartner waren vertraut mit ...						
... den Besonderheiten unserer Geschäftsfelder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... den Spezifika unseres Instituts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Gesprächsstil war kooperativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Gesamtaufwand für unser Institut war gering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Gesamtnutzen für unser Institut war groß	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Haben Sie nach dem Aufsichtsgespräch ein „Feedback-Schreiben“ von der Aufsicht erhalten?

- Ja, innerhalb von Wochen Nein

Wenn ja, bitte bewerten Sie den Inhalt dieses Schreibens gemäß der folgenden Skalierung. (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

Das Schreiben ...	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
... bildet den Gesprächsverlauf sachgerecht ab	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... begründet nachvollziehbar den Standpunkt der Aufsicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist in Ton und Stil angemessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... enthält weitere, für uns nützliche Hinweise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

III. Erfahrungen mit Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG

11. Wann fand die letzte Prüfung gemäß § 44 Abs. 1 KWG statt?

(Datum der Anordnung der Prüfung, Monat/Jahr)

Alle Fragen dieses Abschnitts beziehen sich auf diese Prüfung.

12. Über welchen Zeitraum erstreckte sich die Prüfung?

Werktage zwischen Beginn und Abschluss der Prüfung vor Ort
 Prüfung ist noch nicht abgeschlossen

13. Was war der Prüfungsgegenstand?

Kreditengagements MaRisk MaK
 MaH Geldwäschegesetz Organisation (§ 25a KWG u.a.)
 Anderes, und zwar

14. Wer hat die Prüfung vor Ort durchgeführt?

BaFin Bundesbank Prüfungsstelle Ihres Verbandes
 Prüfungsstelle eines anderen Verbandes eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ein Wirtschaftsprüfer

15. Wieviele Personen wurden von den Prüfern vor Ort eingesetzt ?

Anzahl der Personen Nicht mehr zu ermitteln

Wie vielen Personentagen entspricht dies nach Ihrer Schätzung?

Anzahl der Personentage (8 Stunden je Tag) Nicht mehr zu ermitteln

16. Welcher Zeitaufwand war mit der Prüfung für Ihr Institut verbunden (einschließlich Stellungnahmen usw.)? (Schätzung genügt.)

Anzahl der Personentage (8 Stunden je Tag) Nicht mehr zu ermitteln

17. Wie hoch waren die Kosten, die Ihrem Institut für die Prüfung in Rechnung gestellt wurden?

Euro

18. Inwieweit charakterisieren die folgenden Aussagen den Prüfungsverlauf? (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

Die Prüfung ...	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
... war auf den Prüfungsauftrag begrenzt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... fand in einem zeitlich angemessenen Rahmen statt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es gab vorab klare Informationsanforderungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Prüfer waren vertraut mit ...						
... den Besonderheiten unserer Geschäftsfelder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... den Spezifika unseres Instituts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Prüfer waren fachlich kompetent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Kommunikation mit den Prüfern war offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Sachverhalte wurden vorab mit uns besprochen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unser Institut wurde fair beurteilt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Gesamtaufwand für unser Institut war gering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Gesamtnutzen für unser Institut war groß	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Welcher Zeitraum ist nach Abschluss der Prüfung vor Ort bis zum Erhalt des Prüfungsberichts vergangen?

- Bis 3 Monate
 3 bis 6 Monate
 6 bis 9 Monate
 Mehr als 9 Monate
 Haben noch keinen Prüfungsbericht erhalten

20. Waren die Beurteilungen im Prüfungsbericht für Sie nachvollziehbar?

- Ja, voll und ganz
 Nein, überwiegend nicht
 Ja, überwiegend
 Nein, ganz und gar nicht
 Teils, teils

21. Hat es eine Reaktion der BaFin zum Prüfungsbericht gegeben?

- Ja, und zwar
 Aufforderung zur Stellungnahme
 Einleitung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen
 Andere, und zwar
 Nein

**22. Wenn ja, bewerten Sie bitte die Reaktion der BaFin:
(Auf der Skala steht „1“ für „völlig unangemessen“ und „5“ für „völlig angemessen“)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Inhalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ton und Stil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schnelligkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wenn Sie die Reaktion unangemessen finden, bitte kurze Begründung:

IV. Zur allgemeinen Arbeitsweise der Bankenaufsicht: Erfahrungen und Bewertungen

Im Folgenden sind Aussagen zu Arbeitsweise, Struktur und Strategie der Bankenaufsicht zusammengestellt. Die Bankenaufsicht orientiert sich zunehmend an qualitativen Kriterien. Qualitative Aufsicht nach Basel, Säule 2, und MaRisk prüft die Angemessenheit der Potentiale und Prozesse der Institute. Damit werden Spielräume für die Festlegung von Anforderungen, deren Umsetzung und Prüfung eröffnet. Bitte kreuzen Sie für die jeweiligen Bereiche an, inwieweit diese Ihren Erfahrungen entsprechen bzw. Sie ihnen zustimmen können.

23. Erfahrungen mit den Mitarbeitern der Bankenaufsicht. (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

	BaFin					Kein Urteil möglich	Bundesbank					Kein Urteil möglich	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
Ansprechpartner ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... sind leicht zu identifizieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... wechseln selten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... sind fachlich kompetent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... verstehen unser Geschäftsmodell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... sind pragmatisch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... treten angemessen auf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... reagieren schnell	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... haben fundierten Praxisbezug	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Einschätzung von Organisation, Arbeitsweise und Finanzierung der Bankenaufsicht. (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Organisation und Arbeitsweise						
Die Aufgabenteilung zwischen BaFin und Bundesbank ...						
... ist hinreichend transparent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist angemessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Abstimmung zwischen BaFin und Bundesbank ist eng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Abstimmung innerhalb der BaFin funktioniert optimal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanzierung						
Das Prinzip der Umlagefinanzierung hat sich bewährt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der auf unsere Institut entfallende Betrag ist angemessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die 100% Finanzierung der BaFin durch die Kreditwirtschaft sollte durch ein anderes Finanzierungsmodell ersetzt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Welches Finanzierungsmodell schlagen Sie ggf. vor, und warum?

25. Einschätzung der Strategie der Bankenaufsicht. (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Die Bankenaufsicht ...						
... verfolgt eine klare Aufsichts- und Prüfungsstrategie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... orientiert sich streng am Risiko für das Bankensystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... orientiert sich streng am individuellen Risiko des Instituts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... greift Probleme rechtzeitig auf (Systemschutz)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... beeinflusst internationale Regulierungen positiv für die deutsche Kreditwirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. Einschätzung der allgemeinen Steuerung durch Verordnungen und Rundschreiben. (Auf der Skala steht „1“ für „trifft überhaupt nicht zu“ und „5“ für „trifft voll und ganz zu“)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Die Regelungen der BaFin sind verständlich und klar formuliert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Umfang der Vorschriften ist dem Regelungsbedarf angemessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Regulierungstiefe entspricht dem zu regulierenden Sachverhalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formale Vorschriften sind auf ein Mindestmaß reduziert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Kreditwirtschaft wird bei der Erarbeitung von Regeln angemessen einbezogen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Die qualitativen Anforderungen der Aufsicht sind hinreichend klar formuliert für ... (Auf der Skala steht „1“ für „überhaupt nicht“ und „5“ für „voll und ganz“)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Management der Kreditrisiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Marktpreisrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des operationellen Risikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Liquiditätsrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Risikotragfähigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internes Überwachungssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**28. Die Spielräume bei der Umsetzung der qualitativen Anforderungen für ... sind ...
(Auf der Skala steht „1“ für „sehr gering“ und „5“ für „sehr groß“)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Management der Kreditrisiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Marktpreisrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des operationellen Risikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Liquiditätsrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Risikotragfähigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internes Überwachungssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**29. Detaillierte Vorgaben zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen bei ... halten wir für ...
(Auf der Skala steht „1“ für „überhaupt nicht hilfreich“ und „5“ für „sehr hilfreich“)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Kein Urteil möglich
Management der Kreditrisiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Marktpreisrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des operationellen Risikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Management des Liquiditätsrisikos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Risikotragfähigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internes Überwachungssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. Sehen Sie in der „Qualitativen Aufsicht“ für Ihr Institut alles in allem eher ...

- eine Chance zur marktgerechten Gestaltung der Geschäftsabläufe?
 Risiken durch größere Rechtsunsicherheit?

V. Folgen für Ihre Geschäftspraxis

31. Tragen die Prüfungen des Kreditgeschäfts gemäß § 44 Abs. 1 KWG dazu bei, dass sich Ihr Kreditinstitut bei der Kreditvergabe risikoaverser verhält?

- Ja, voll und ganz
 Ja, überwiegend
 Teils, teils
 Nein, überwiegend nicht
 Nein, ganz und gar nicht

Würden Sie Ihre Antwort bitte kurz erläutern?

32. Hat seit 2002 der Einfluss der Aufsicht insgesamt auf Ihre Geschäftsabläufe und Entscheidungen zugenommen?

- Ja, vor allem bei ...

- Nein
 Kein Urteil möglich

33. Führt die Praxis der deutschen Bankenaufsicht für Ihr Institut zu Nachteilen gegenüber ausländischen Wettbewerbern?

- Ja Nein

Wenn ja, sind dies ...

- Abwanderung von Kreditnehmern? Abzug von Einlagen?
 Wettbewerbsnachteile auf ausländischen Märkten?
 anderes, und zwar

34. Worin sehen Sie die Hauptursachen für diese Nachteile? (Bitte kurze Erläuterung mit Bezug auf die jeweils genannten Nachteile.)

35. Hat sich der bürokratische Aufwand für Ihr Institut seit der Gründung der BaFin ...

- verringert? erhöht? nicht verändert?

36. Welche Regelungen verursachen Ihrem Institut besonders großen Aufwand?

- Aufsichtsrechtliches Meldewesen
 Kontenabrufverfahren
 Geldwäschegesetz
 Anderes, und zwar

VI. Gesamtbewertung

37. Alles in allem: Wie zufrieden sind Sie mit der gegenwärtigen Qualität der Bankenaufsicht in Deutschland?

- Sehr unzufrieden → → → sehr zufrieden

38. Ist die Qualität der Aufsichtspraxis seit 2002 ...

- gestiegen? gleich geblieben? gesunken?

39. Sehen Sie Änderungsbedarf bei der Aufsichtspraxis?

- Ja, und zwar besonders bei ...

- Nein

40. Die deutsche Aufsichtspraxis wird oftmals auch im internationalen und europäischen Vergleich bewertet. Falls Sie Erfahrungen mit ausländischen Aufsichtsinstanzen haben, wie schätzen Sie die Aufsichtspraxis in Deutschland im Vergleich zu diesen Ländern ein?







Land	Aufsichtspraxis in Deutschland ist im Vergleich zu ...				
	liberaler	→	etwa gleich	→	strenger
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VII. Angaben zum Unternehmen

41. Bitte charakterisieren Sie Ihr Haus anhand der folgenden Kenngrößen für das Geschäftsjahr 2005.

Bilanzsumme Mio. Euro
 Zahl der Mitarbeiter Ende 2005
 Eigenkapitalrendite nach Steuern %
 Cost/Income-Ratio (CIR) %

42. Wenn Sie einmal zurückschauen auf die letzten drei Jahre, wie würden Sie den Rendite-Trend (bezogen auf die EK-Rendite nach Steuern) für Ihr Haus charakterisieren?

43. Geografische Abgrenzung des Geschäftsgebiets

Regional
 National
 International
 Global

VIII. Ergänzungen, Hinweise, Kommentare

Bitte vermerken Sie hier, welche wichtigen Themen, Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht Ihrer Meinung nach im Rahmen des Fragebogens offen geblieben sind und welche zusätzlichen Anmerkungen Ihnen besonders wichtig sind.