

5. Deutsch-Luxemburgische Wirtschaftskonferenz

9. März 2009

Neue europäische Dimension der Finanzaufsicht

Jean GULL

Die Architektur der Finanzaufsicht in der europäischen Union steht zurzeit auf dem Prüfstand. Im Lauf der letzten Jahre gab es bereits eine Fülle an Wortmeldungen zu diesem Thema und zahlreiche Umbauvorschläge sind vorgestellt worden.

Es fällt in der Tat leicht, die Vielzahl der Aufsichtsbehörden hervorzuheben, um den bestehenden Zustand der Lächerlichkeit preiszugeben und ihm zumindest eine Teilschuld an jedem Versagen im Finanzsektor anzukreiden. Ebenso wird auf nationaler Ebene nach einem größeren Zwischenfall oder einer Krise regelmäßig der Ruf laut nach einer institutionellen Reform des Aufsichtssystems, manchmal mit dem Resultat dass einige Staaten ihre bisher getrennten Behörden zusammenlegen während andere gleichzeitig die ihren wieder trennen.

Ich kann aus dieser Erfahrung nur den Schluss ziehen, dass es für den institutionellen Aufbau der Finanzaufsicht einerseits kein allgemein gültiges bestes Modell gibt, und dass andererseits die Struktur der Aufsicht weder eine wesentliche Ursache noch eine rettende Lösung für tiefgreifendere Probleme im Finanzsektor und in seiner Regulierung darstellt. Allzu häufige institutionelle Änderungen, welche unweigerlich mit Effizienzverlusten während der Umstrukturierung einhergehen, sollte man daher mit gesundem Misstrauen vor politischem Aktionismus betrachten.

Diese Skepsis vor vorschnellen Reformen am Gefüge der Aufsicht soll nun keineswegs bedeuten, dass ich die bestehende Situation auf der Ebene der europäischen Union als der Weisheit letzten Schluss ansehe. Ich teile im Gegenteil die Meinung, dass sich die Aufsicht an die Entwicklung des gemeinsamen, einheitlichen Marktes im Finanzbereich anpassen und mit ihm Schritt halten muss. Ich möchte aber unterstreichen, dass diese Anpassung sich seit Jahrzehnten vollzieht. Bereits zu Beginn der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben die Aufsichtsbehörden der damaligen EWG sich in einer ersten Kontaktgruppe zusammen gefunden, in welcher selbst vertrauliche Daten ausgetauscht werden konnten. Den langen Weg bis

hin zur Lamfalussy-Prozedur und den heutigen sogenannten „drei Komitees der dritten Ebene“ brauche ich nicht nachzuzeichnen.

Auch wenn ich die Ansicht nicht teile, dass eine wie auch immer geartete europäische Aufsicht die zur Zeit grassierende Krise im Finanzsektor verhindert hätte – immerhin betrafen die bisher meisten Rettungsaktionen hauptsächlich national agierende Banken und selbst die hier in Luxemburg bestens bekannten zwei grenzüberschreitenden Beispiele wurden mit denselben Mitteln (Kapitalspritzen und Staatsgarantien) gelöst – bietet diese Krise doch den Anlass, eine weitere Etappe in der Entwicklung der europäischen Finanzaufsicht tatkräftig in Angriff zu nehmen.

Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Ausrichtung der Finanzaufsicht war der Beschluss auf Ecofin-Ebene - der sehr rasch in das Gesetz über die luxemburgische Aufsicht übernommen wurde - gemäß dem die nationalen Aufsichtsbehörden der europäischen und internationalen Dimension ihrer Aufgabe und der Finanzstabilität Rechnung tragen müssen.

Vor weniger als vierzehn Tagen hat nun die von der Europäischen Kommission eingesetzte hochrangige Expertengruppe unter Vorsitz von Jacques de Larosière ihre Vorschläge zur Gestaltung der Finanzaufsicht in der EU vorgelegt.

Es soll und kann nicht das Ziel dieses Vortrags sein, Ihnen sozusagen eine Kurzfassung dieser Vorschläge zu präsentieren. Der de-Larosière-Bericht ist sehr dicht geschrieben, ausführlich begründet und ich kann Ihnen die Lektüre nur empfehlen. Er wird jetzt von interessierter Seite begutachtet werden und es ist damit zu rechnen, dass der Frühjahrsgipfel über seine weitere Umsetzung erste Hinweise gibt.

Für meine Ausführungen heute ist der de-Larosière-Bericht dennoch eine regelrechte Steilvorlage, ein unumgänglicher und äußerst hilfreicher Wegweiser, um wesentliche architektonische Aspekte einer europäischen Finanzaufsicht zu beleuchten.

De Larosière's Vorschläge im institutionellen Bereich, und ich beschränke mich auf diesen, fußen auf der grundsätzlichen Feststellung, dass die Aufsicht sowohl makro- als auch mikro-bezogen sein muss. Dies ist ein, wenn auch nicht ganz neuer, so doch bisher vernachlässigter Ansatz. Seine Wichtigkeit ergibt sich aus der Ursachenforschung der jetzigen Finanzkrise.

Selbstverständlich haben vielfältige Elemente – von Bilanzregeln über prozyklische Kapitalanforderungen bis hin zu Ratingagenturen und viele mehr – zu dieser Krise beigetragen. Wesentlich waren jedoch Grundwellen, welche sich mit völlig unerwarteter Schnelligkeit im ganzen Finanzsystem global verbreitet haben; insbesondere - als Gier in Panik umschlug - der schockartige Vertrauensschwund der allermeisten Akteure in die Risikotragfähigkeit des Systems, der zur fast vollständigen Austrocknung der Liquidität und der Lähmung der Finanzmärkte führte.

Die Aufsicht hat sich bisher auf die einzelnen Finanzinstitute konzentriert, deren Kunden es zu schützen galt. Sie hat nicht in Betracht gezogen, dass ein Grossteil des Finanzsystems gleichzeitig dem gleichen Risiko ausgesetzt sein kann oder dass ein Schock gegen ein Teil des Systems eine Kettenreaktion im gesamten System auslösen kann.

Diese klaffende Lücke gilt es zu schließen und eine logische Vorgehensweise führt dazu, der EZB in dieser Hinsicht eine führende Rolle anzuvertrauen, welche sowohl mit ihrer zentralen Stellung im institutionellen Gefüge als auch mit ihrem Stabilitätsauftrag in Einklang steht. Der Vorschlag, einen „Europäischen Rat für das systemische Risiko“ (wenn man das ESCR des de-Larosière-Berichts so verdeutschen darf) unter Vorsitz des EZB-Präsidenten und unter der Schirmherrschaft der EZB einzusetzen, ist eine denkbare Möglichkeit in dieser Hinsicht. Die genaue Zusammensetzung dieses Rats ist wohl noch diskussionsbedürftig. Mit 29 Zentralbankpräsidenten von 33 Mitgliedern scheint mir das institutionelle Gleichgewicht leicht verschoben. Davon abgesehen darf man aber davon ausgehen, dass es breite Zustimmung für die Einführung einer makroprudentiellen Aufsicht unter der Regie der EZB geben wird.

Daraus ergibt sich nicht automatisch, dass die Mikro-Aufsicht über die einzelnen Finanzinstitute in den Mitgliedsstaaten ebenfalls in die Kompetenz oder Obhut der EZB zu fallen hat. Nach eingehender Abwägung kommt der de-Larosière-Bericht zu der Ansicht, dass die EZB nicht verantwortlich für die Mikro-Aufsicht über die Finanzinstitute zeichnen soll.

In Ergänzung der im Bericht vorgebrachten Argumente möchte ich anmerken, dass eine Übertragung der Mikro-Aufsicht an die EZB keineswegs der rechtlich einfachste Weg im Rahmen des bestehenden

(oder zukünftigen) Vertrags ist. Gemäß Vertrag gehört die Aufsicht über die Kreditinstitute und die Stabilität des Finanzsystems nicht zu den grundlegenden Aufgaben des ESZB. Dem ESZB wird hier nur eine Hilfestellung zuerkannt, indem es zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen (also anderen) Behörden auf diesem Gebiet ergriffenen Maßnahmen beiträgt. Eine Direktübertragung der Zuständigkeit für die Aufsicht über die Kreditinstitute und die Stabilität des Finanzsystems an das ESZB oder gar an die EZB wäre also nicht im Sinne des Erfinders.

Der Vertrag sieht jedoch vor, dass der Ministerrat durch einstimmigen Beschluss der EZB besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute (mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen) übertragen kann. Dieser Vertragsartikel bietet sich geradezu an, um der EZB eine makroprudentielle Aufgabe im Sinne des de-Larosière-Berichts anzuvertrauen.

Es ist auch keinesfalls so, dass sich die Mikro-Aufsicht auf europäischer Ebene nur durch eine (politisch schwer denkbare) Änderung des Vertrags erreichen lässt. Der Vertrag bietet hierzu genügend Aufbaufläche. Hinzu kommt, dass zumindest die jetzt vorliegenden Vorschläge das bestehende institutionelle Gefüge nur sehr behutsam antasten.

Für die Mikro-Aufsicht sollte nach Ansicht der hochrangigen Experten ein Europäisches System der Finanzaufsicht geschaffen werden. Dieses System wird beschrieben als ein integriertes Netzwerk der Aufsichtsbehörden, in Zusammenarbeit mit den drei - zu „Autoritäten“ umfunktionierten - Komitees der dritten Ebene.

Die schon bestehenden und die noch zu schaffenden „Colleges“ für die Überwachung einzelner grenzüberschreitender Bankengruppen würden ihre Tätigkeit im Rahmen dieses europäischen Systems ausüben. Dies erscheint mir eine deutliche Verbesserung zu sein im Vergleich zu einem System, welches nur auf „Colleges“ mit sogenannten „lead supervisors“ fußen würde. Es erscheint mir auch deutlich besser als ein System, welches sogenannte „systemische Bankengruppen“ rechtlich wesentlich anders als die übrigen Banken behandeln würde.

Begrüßenswert ist, dass in der vorgeschlagenen europäischen Struktur das Gleichgewicht zwischen den Aufsichtsbehörden der Herkunfts- und

der Gastländer der transnational aktiven Banken weitgehend gewahrt bleibt.

Noch schwer auszuloten ist zurzeit, inwiefern die erweiterten Befugnisse der neuen „Autoritäten“ in ihren Beziehungen zu den nationalen Aufsichtsbehörden dieses Gleichgewicht stören könnten. Um dies auszutarieren wäre es wünschenswert wenn – wiederum nach EZB-Vorbild – die „Autoritäten“ gemäß dem Prinzip „ein Mitglied – eine Stimme“ funktionieren würden.

Ein wesentliches Augenmerk müsste ebenfalls der notwendigen Verbindung zwischen der Verantwortung für die Aufsicht und der Zuständigkeiten im Krisenfall gelten. Diese Verbindung setzt der Übertragung von Aufsichtspflichten an eine europäische Ebene zweifellos gewisse Grenzen.

Das vorgeschlagene System lehnt sich offensichtlich, wie es auch die Namensgebung verdeutlicht, an den Aufbau des Europäischen Systems der Zentralbanken an. Der Parallelismus ist zu begrüßen, auch und besonders nachdem das ESZB mit der EZB in der jetzigen Finanzkrise einen sehr hohen Grad an Effizienz bewiesen hat.

Jedoch fehlt mir in der vorliegenden Blaupause für das neue System ein notwendiges Mindestmass an integrierter institutioneller Dichte im Zentrum. Ich habe zwar schon auf die Stärkung der drei „Autoritäten“ hingewiesen und ich möchte keinesfalls eine einzige zentrale europäische Aufsichtsbehörde befürworten. Die dezentrale Struktur, die Aufsicht vor Ort und das Subsidiaritätsprinzip sind mir ungemein wichtig. Wenn es sich aber um ein Modell gemäß dem Aufbau „Nabe und Speichen“ handeln soll, darf die Nabe kein geometrischer Punkt sein, sondern müsste mehr darstellen als ein Nebeneinander der drei sektoralen „Autoritäten“.

Eine Entwicklung in diese Hinsicht ist aber zumindest vorgezeichnet, indem vorgeschlagen wird, das neue System stufenweise innerhalb eines vernünftig kurzen Zeitrahmens bis 2012 aufzubauen und es anschließend nach spätestens drei Jahren zu überprüfen, um es gegebenenfalls zu verbessern.

Rückblickend auf die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion erschiene es ratsam, den Zeitplan von vornherein verbindlich festzulegen, um dem de-Larosière-Bericht das Schicksal des Werner-

Berichts zu ersparen, dessen Verfasser immerhin die Verwirklichung seiner Pläne noch erleben durfte.

Obwohl, immer gemäß Subsidiaritätsprinzip, der Aufbau einer europäischen Aufsicht sowohl im Makro- als auch im Mikro-Bereich, die Struktur der bestehenden nationalen Behörden nicht zwingend antastet, werden Auswirkungen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausbleiben.

Es steht zu erwarten, dass sich das nationale institutionelle Gefüge mancherorts an die europäischen Vorgaben anlehnen wird. Es wird nötig sein, die nationale Makro-Aufsicht aufzubauen und ihr Verhältnis zur Mikro-Aufsicht zu regeln; die sektorale Aufteilung der Mikro-Aufsicht könnte der Effizienz halber der europäischen Entwicklung folgen, insbesondere durch die Zusammenlegung der Versicherungsaufsicht mit der Bankenaufsicht.

Noch konkreter werden sich, noch bevor das neue europäische Aufsichtssystem steht, die nationalen Behörden langsam aber sicher immer mehr ähneln, ebenso wie die nationalen Zentralbanken sich im Rahmen des ESZB angeglichen haben. Der de-Larosière-Bericht gibt hierfür schon sehr präzise Anleitungen.

Der Ball liegt jetzt bei der Europäischen Kommission. Diese hat bereits weitgehende Zustimmung zu dem de-Larosière-Bericht signalisiert und konkrete gesetzgeberische Vorschläge noch in diesem Jahr angekündigt, damit die Finanzaufsicht sich ab 2010 mit einem neuen europäischen Profil präsentieren kann. Auf dem Weg dahin liegt der Teufel wie immer im Detail, und wir werden noch vielen solchen kleinen Teufeln begegnen ...