

## BANKEN

# AUFSICHT IN ZEITEN DER DAUERKRISE

Seit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise vor gut zehn Jahren hat die Bankenaufsicht in Deutschland kaum aus dem Krisenmodus herausgefunden. Die Folgen der mangelhaften Regulierung klingen bis heute nach – und es sind längst nicht alle Schwachstellen beseitigt.

Zu den wichtigen Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gehört die Aufsicht über rund 1500 Kreditinstitute in Deutschland, die sie gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank wahrnimmt. Bei bedeutenden Instituten obliegt die Aufsicht zwar der Europäischen Zentralbank (EZB), allerdings ist die BaFin auch an dieser Aufgabe mit rund 100 Mitarbeitern beteiligt. Ein funktionstüchtiges Bankwesen sei, so schreibt die BaFin auf ihrer Website, **„unabdingbar für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft“**.

Die BaFin überwacht, ob sich die Kreditinstitute an die Gesetze und Verordnungen halten. Sie soll das Funktionieren des Bankenapparats gewährleisten und Fehlentwicklungen frühzeitig vorbeugen, nach den Maßgaben einer risikobasierten Aufsicht. Insofern geriet die Finanzkrise auch für die deutsche Aufsicht zu einem Debakel – und legte zahlreiche Schwachstellen offen.

**Die Bankenaufsicht hat auf dem Weg in die Finanzkrise sowohl bei der Sicherheits- als auch bei der Verhaltenskontrolle versagt.** So deckte sie weder den Mangel vieler Banken an Eigenkapital (Risikotragfähigkeit) und Liquidität noch Fehlverhalten (z.B. Vergabe wertloser Kredite, mangelndes Risikocontrolling, Auslagerung von Risiken in Zweckgesellschaften, regulatorische Arbitrage) und Vernetzung (Systemrelevanz) auf (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 2008, 2010). Die Risiken wurden unterschätzt, wobei sich die Aufsicht auf Ratingagenturen und bankinterne Modelle der Risikoeinschätzung verließ<sup>1</sup>. Dazu trug auch die mangelhafte Bankenregulierung bei, die die Dynamik der Finanzkrise in erheblichem Maße verschärfte (Hartmann-Wendels et al. 2010, S. 91-95).

Allerdings hat es in der BaFin bis heute – also über zehn Jahre danach – keinerlei öffentlich sichtbare Aufarbeitung der damaligen Fehlleistungen gegeben, anders als zum Beispiel in der Schweiz. **Ein guter Teil der damaligen Probleme bei der Bankenaufsicht ist noch immer nicht zufriedenstellend gelöst.**

### **Problem 1: Mangelhafte Sicherheits- und Verhaltenskontrolle**

Hauptursachen der Krise waren unverantwortliches Verhalten bei der Kreditvergabe und -verbriefung sowie bei der Kapitalanlage, was in großem Ausmaß zu wertlosen Forderungen in den Bankbilanzen führte. Hinzu kam eine übermäßige Verschuldung. Bei

einer funktionierenden Bankenregulierung und -aufsicht hätten die höheren individuellen und systemischen Risiken durch eine Verhaltenskontrolle verhindert oder durch entsprechend höheres Eigenkapital gedeckt werden müssen, um die Stabilität der einzelnen Institute und des Systems als Ganzes sicherzustellen und die Bankeigentümer für die Verluste haftbar zu machen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 2008, 2010, Admati und Hellwig 2013).

Die Finanzkrise 2008 war keine rein amerikanische Krise (Tooze 2018) und **hatte unterschiedliche Auswirkungen auf die Länder Europas. Deutschland traf es besonders hart.** So war es erstens von der Finanzkrise viel stärker betroffen als Frankreich, Italien oder Spanien, war zweitens darüber hinaus auch sehr stark von den Krisen in Irland, Spanien und Italien betroffen und hatte drittens andere Aufsichtspraktiken als zum Beispiel Frankreich oder Spanien (Hellwig 2017a).

Das Versagen der Aufsicht lag dabei nicht überwiegend auf internationaler Ebene. So zeigte Thiemann (2012), dass die Toleranz gegenüber dem Einsatz von Zweckgesellschaften als Mittel zur Umgehung international vereinbarter Bankenregulierung, insbesondere der Eigenkapitalanforderungen, charakteristisch für Länder war, deren Regierungen darauf bedacht waren, "ihre" Banken als "Champions" im internationalen Wettbewerb zu fördern. Allerdings war die Schwäche der Aufsichtsbehörden in Deutschland zum Teil auch auf die Politik des deutschen Föderalismus zurückzuführen, die eine stärkere Einmischung in die Landesbanken verhinderte (Admati und Hellwig 2013, Chapter 12).

**Auch das Problem der Regulierungsarbitrage wurde von der Bankenaufsicht nicht genügend adressiert.** Dazu gehören unter anderem die Auslagerung von Aktivitäten auf nicht der Regulierung unterworfenen und nicht in die Bilanz einzubeziehenden Zweckgesellschaften. Wie solche Geschäfte liefen, veranschaulicht **ein Beispiel: Die Hypo Real Estate (HRE) und die HSH Nordbank** hatten im Jahr 2007 jeweils Immobilienkredite im Wert von 3,8 Milliarden Euro in je eine Zweckgesellschaft ausgelagert - und damit ihre Bilanzen geschönt. Anschließend wurden diese Immobilienkredite als Wertpapiere gebündelt und an eine dritte Zweckgesellschaft mit dem Tarnnamen St. Pancras verkauft. Diese Zweckgesellschaft wurde durch kurzfristige Kredite der beiden Banken mit einem Überkreuzgeschäft finanziert, um die Papiere der anderen Bank zu kaufen. Die Aktionäre der HRE wurden mit einer in Aussicht gestellten Ausschüttung von 101 Millionen Euro in Sicherheit gewogen. Sie erhielten später allerdings fast nichts. **Beide Banken mussten letztlich mit zweistelligen Milliardenhilfen vom Staat gerettet werden.**<sup>2</sup>

## **Problem 2: Mangelhafte Transparenz**

Mehrere im Jahr 2010 gestellte parlamentarische Anfragen zur Finanzmarktaufsicht der Deutschen Bundesbank und BaFin im Vorfeld der Finanzkrise wurden von der Bundesregierung nicht oder nur teilweise beantwortet. **Die Inhalte waren damit der**

**öffentlichen Diskussion entzogen** und auch die Parlamentarier, die in der Geheimschutzstelle Einsicht nahmen, konnten eine solche Diskussion nicht initiieren. Als Gründe wurden genannt: „die mangelnde Verfügbarkeit der verlangten Information, das Recht der beaufsichtigten Banken auf Diskretion der Aufsicht, das Recht der Vertragspartner auf Wahrung der vereinbarten Vertraulichkeit, die Furcht vor einer erneuten Gefährdung der betroffenen Banken, die Furcht vor einer Gefährdung des gesamten Finanzsystems“ (Hellwig 2017b, S. 423-424).

**Die Vorstellung, dass Transparenz an sich schon die Stabilität einzelner Banken** oder gar des gesamten Finanzsystems gefährde, da jegliche Information panikartige Marktreaktionen hervorrufen könne, **ist jedoch falsch**. Wenn es substantielle Gründe gibt, an der Solvenz einer Bank zu zweifeln, müssen die Probleme aktiv angegangen und dürfen nicht durch Vertuschen auf die lange Bank geschoben werden. Transparenz ist eine wichtige Grundlage für die „dritte Säule“ des Basler Regelwerks für Bankenaufsicht (Hellwig 2017b, S. 451).

**Wie karg Auskünfte mitunter trotz erheblichen öffentlichen Interesses ausfielen, war im November 2010 gut zu beobachten**. Als Parlamentarier wissen wollten, an wie vielen Aufsichtsratssitzungen von Kreditinstituten die Aufseherinnen der BaFin teilnahmen, gab die Bundesregierung keine Auskunft- vorgeblich wegen zu großen Aufwands.

Ähnlich lief es als Abgeordnete Genaueres zum Umgang der Aufsicht mit Zweckgesellschaften wie Rhineland Funding (IKB) oder Ormond Quay (Sachsen LB) wissen wollten. Im Einzelnen fragten sie nach Risiken (insbesondere bei Landesbanken), bei denen auch der Steuerzahler finanziell im Risiko stand, sowie nach Maßnahmen, die solche Zweckgesellschaften verhindern würden. Im Allgemeinen führte die Bundesregierung aus, die BaFin sei regelmäßig davon ausgegangen, dass die Verwendung von Zweckgesellschaften und Conduits mit den aufsichtsrechtlichen Regeln vereinbar sei (Hellwig 2017b, S. 453).<sup>3</sup>

Erst nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Auskunftspflichten der Bundesregierung (2 BvE 2/11) im Jahr 2017 erhielten Parlamentarier dann doch noch Informationen zur Arbeit der BaFin.

### **Problem 3: Hinauszögern von Eingriffen bei insolventen Banken**

Die Post-Lehman-Politik der Rettung der meisten Banken hat bis heute die notwendige Anpassung der Marktstrukturen im Bankensektor verhindert, weil der Markt noch immer zu viel Kapazität aufweist. Das gilt zumindest, wenn die Wettbewerbsintensität auf ein Niveau reduziert werden soll, auf dem die Banken keine unzumutbaren Risiken eingehen müssen, um zu überleben.

Eine wichtige Rolle dabei spielt die **regulatorische Nachsicht gegenüber den problematischen Vermögenswerten, die Banken in ihren Büchern haben**. Für die

Aufsicht mag es ein bequemer Weg sein, um unangenehme Eingriffe zu vermeiden, die Augen vor der Tatsache zu verschließen, dass die Performance von Kreditkunden und Sicherheitswerten fragwürdig sein kann. Doch in den meisten Fällen verschwinden die Probleme nicht von selbst. Stattdessen wird ein künftiger Eingriff wahrscheinlich viel teurer, sobald er unvermeidlich wird (Hellwig 2014, S. 8-99).

In der Debatte spielten außerdem die Gesetze und der Auslegungsspielraum eine wichtige Rolle. Das Kreditwesengesetz (KWG) hätte es den Behörden auf den ersten Blick ermöglicht, zum Beispiel bei der HRE einzugreifen, noch bevor ein Verstoß gegen die Eigenkapital- oder Liquiditätsvorschriften vorlag. Dieses Gesetz enthielt jedoch die Formulierung, dass solche Eingriffe dem Ziel des Gläubigerschutzes dienen müssen. Die Regelung wurde so ausgelegt, dass sie dem Muster eines Insolvenzverfahrens folgen muss - beginnend mit einem Einfrieren der Vermögenswerte, unabhängig von eventuell auftretenden systemischen Verlusten. **Im Ergebnis wurde die Angst vor systemischen Verlusten als Grund dafür angeführt, diese Klausel des Gesetzes nicht zu nutzen** und den Banken stattdessen die Möglichkeit zu geben, Garantien und Eigenkapital zu bekommen.

Das Bank-Restrukturierungsgesetz von 2010 hat den Gläubigerschutz als Hauptziel eines Eingriffs beibehalten und dabei die Bedingungen für ein Eingreifen so festgelegt, dass sie garantiert eine Grundlage für nachfolgende Klagen bilden (Hellwig 2012, 2018). Die von der Europäischen Kommission verhängten Abbau- und Schließungsmaßnahmen von Banken im Rahmen ihrer Beihilfekontrolle stellen bislang den einzigen Beitrag der politischen Entscheidungsträger dar, um die Probleme der Überkapazitäten und künstlichen Barrieren beim Ausstieg von Banken aus dem Markt anzugehen (Hellwig 2018, S. 49).

In der Folge waren die fiskalischen Kosten der Unterstützung deutscher Finanzinstitute sehr hoch - auch im Vergleich zu Ländern, die anders als Deutschland Krisenherde waren. **Die direkten Kosten für die Steuerzahler werden voraussichtlich 70 Milliarden Euro übersteigen.** Der größte Teil dieser Kosten entfiel auf die Landesbanken, die massive Verluste aus ihren Anlagen in "toxische" Wertpapiere erleiden mussten. Im Vorfeld der Krise war die Aufsicht gegenüber Institutionen wie der HSH Nordbank oder der Bayern LB noch passiver als gegenüber großen Privatbanken. In allen Fällen von Landesbanken traten ihre Eigentümer, die Regionalregierungen, mit zusätzlichem Eigenkapital und mit Garantien gegen Verluste für bestimmte Portfolios ein. Dabei scheuten sie vor der Übernahme der Kontrolle und der Sanierung des Systems zurück (Hellwig 2018).

**Ein typisches Beispiel ist erneut die HSH Nordbank,** die auf dem Weg war, "der größte Schiffsfinanzierer der Welt" zu werden. Sie allein verzeichnete Abschreibungen von über 4 Milliarden Euro in den Jahren 2008 und 2009. Der Bank wurden 3,5 Milliarden Euro neues Eigenkapital und eine Zweitverlustgarantie der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein in Höhe von 10 Milliarden Euro gewährt. Bis zum Verkauf der HSH Nordbank Ende

2018 und nach mehreren weiteren Gesetzesänderungen, auch in der europäischen Gesetzgebung, behauptete die Hamburger Landesregierung, dass ein Versuch, die HSH Nordbank abzubauen, zu Chaos führen würde, weil die gesetzlichen Regelungen keinen Raum für die Bereitstellung von Liquidität ließen. Schließlich forderte die EU Kommission, dass die Bank entweder an Marktinvestoren verkauft oder stillgelegt werden muss. Schiffskredite wurden bereits 2013 von Lloyds mit 50 Prozent Abschlag verkauft; zu diesem Zeitpunkt hatte HSH noch kaum Abschreibungen getätigt (Hellwig 2013). Allein in diesem Fall liegen die Gesamtkosten für die Steuerzahler in der Größenordnung von 11 bis 14 Milliarden Euro.

Diese Schätzung enthält nicht einmal die Verluste aus der Zeit vor der Rettungsaktion 2009. Ein Mitglied der schleswig-holsteinischen Regierung trat aus Protest gegen die Rettungsaktion 2009 sogar zurück. Die Vertreter der Bankenaufsicht erklärten in den damaligen parlamentarischen Anhörungen, dass sie das Geschäft der HSH Nordbank für tragfähig halten – und das, obwohl bereits zum Zeitpunkt der Rettungsaktion die Risiken aus der Schiffsfinanzierung sichtbar waren. Auch eine Sonderprüfung der Schiffsfinanzierungen deutscher Banken im Frühjahr 2013 scheint keine Bedenken geweckt zu haben, geschweige denn, dass es eine Intervention bei den Eigentümern der Bank gab (Hellwig 2018).

### **Lösungsmöglichkeiten – oder: was zu tun ist**

Seit Einführung des Single Supervisory Mechanism (SSM) ist die BaFin in der Anwendung europäischen Rechts unabhängig vom Ministerium und eingebunden in die Zusammenarbeit im Rahmen des SSM. Diese Änderung gibt Anlass zur Hoffnung, dass Aufsichtsentscheidungen weniger von den politischen Interessen der einzelnen Regierungen beeinflusst werden (Hellwig 2014, S. 14). Andererseits ist die BaFin aber über die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber dem Bundesfinanzministerium (BMF) berichtspflichtig und weisungsgebunden.

- **Weisungen offenlegen:** Wie die BaFin ist auch das Bundeskartellamt als Bundesoberbehörde grundsätzlich an Weisungen des zuständigen Ministers gebunden. Jedoch sieht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor, dass allgemeine Weisungen des Ministers im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden müssen. Eine solche Veröffentlichungspflicht könnte auch für die BaFin festgelegt werden. Anzustreben wären darüber hinaus Instrumente, welche die Transparenz des aufsichtlichen Handelns erhöhen. Dazu zählen beispielsweise institutionelle Vorkehrungen, die aufsichtliches Handeln erzwingen, nach dem Vorbild des Prompt Corrective Action Mechanism.<sup>4</sup> Dadurch würde eine regulative Vereinnahmung durch die Politik und/oder Unternehmen erschwert (Hartmann-Wendels et al. 2010, S. 114-115).

- **Wissenschaftliche Kommission:** Es sollte eine unabhängige wissenschaftliche Kommission für Finanzmarktaufsicht außerhalb von BaFin, Bundesbank oder BMF etabliert werden. Ihre Aufgabe wäre, regelmäßig wissenschaftliche Gutachten zur

Finanzmarktaufsicht für die Bundesregierung zu erstellen. Vorbild kann im Grundsatz der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sein. BaFin und Bundesbank sollten gegenüber der Kommission zur Auskunft über ihre Arbeitsweise verpflichtet sein, und sie sollte Informationen auch von anderen Institutionen (zum Beispiel IWF, BIZ) oder Aufsichtsbehörden einholen können.

### **Mikroprudentielle Bankenaufsicht:**

- **Schärfere Verhaltensaufsicht:** Verantwortliches Bankverhalten schafft Werthaltigkeit von Geldforderungen und ist damit das Fundament für die Stabilität des Finanzsystems. Die Verhaltensaufsicht mit dem Kerngebiet Verbraucherschutz muss gestärkt und gegen die Bevormundung durch die Sicherheitsaufsicht geschützt werden (Reifner 2017, S. 219). Deutschland könnte sich dabei am angelsächsischen Vorbild der Trennung einer Sicherheitsaufsichtsbehörde (Prudential Regulation Authority) von einer Verhaltensaufsichtsbehörde (Financial Conduct Authority) orientieren. Die neue Abteilung Verbraucherschutz innerhalb der BaFin könnte in einem ersten Schritt durch eine „Firewall“ von der prudentiellen Aufsicht getrennt werden, um den Verbraucherschutz zu stärken.

DORIS NEUBERGER / MARTIN HELLWIG

---

<sup>1</sup> Ab Mitte der 1990er Jahre wurde der Baseler Prozess der Bankenregulierung durch die regulierten Großbanken vereinnahmt. Sie setzten durch, dass sich die geforderte Eigenkapitalunterlegung im Wesentlichen an den Risikoschätzungen auf der Grundlage der bankinternen quantitativen Modelle orientiert (Hartmann-Wendels et al. 2010, S. 91).

<sup>2</sup> <https://www.sueddeutsche.de/geld/krisenbanken-hre-und-hsh-brisanter-deal-codename-st-pancras-1.71911>

<sup>3</sup> Kleine Anfrage vom 11. November 2010 (BT-Drs. 17/3740 und BT-Drs. 17/4617)

<sup>4</sup> „Gemäß dieser Vorschrift muss die Aufsicht robust und sofort aktiv werden, wenn das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme (ohne Risikogewichtung) oder im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva unter bestimmte festgelegte Schranken fällt. Diese Vorschrift, die in den USA im Jahr 1991 eingeführt wurde, soll verhindern, dass der Aufseher aufsichtlichen Spielraum unzulässigerweise nutzt, um eine mögliche Besserung abzuwarten, und sich dadurch die Fehlentwicklung verschärft (Tarullo, 2008, 21).“ (Hartmann-Wendels et al. 2010, S. 143).

## **Literatur**

Admati, A.R., Hellwig, M. (2013), *The Bankers' New Clothes, What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press.

Hartmann-Wendels, Thomas; Hellwig, Martin; Jäger-Ambrożewicz, Manfred (2010): *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der*



---

Finanzmarktkrise, IW-Analysen, No. 63, ISBN 978-3-602-45477-8, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

Hellwig, M.F. (2012), The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law, in: P.S. Kenadjian (ed.), Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?, De Gruyter Verlag, Berlin and Boston, 35 – 63.

Hellwig, M.F. (2013), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg über die Wiedererhöhung der Ländergarantie für HSH Nordbank, Hamburg, 30 April 2013.

Hellwig, M. (2014), Yes Virginia, There is a European Banking Union! But It May Not Make Your Wishes Come True, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2014/12.

Hellwig, M.F. (2017a), Deutschland und die Finanzkrise(n), Wirtschaftsdienst, 97( 9): 606-607

Hellwig, M.F. (2017b), Finanzstabilität, Transparenz und Verantwortlichkeit: Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht, Credit and Capital Markets/Kredit und Kapital 50 (2017:4), 421 - 454.

Hellwig, M.F. (2018), Germany and the Financial Crises 2007 - 2017, Paper presented at the Swedish Riksbank's Annual Macroprudential Conference June 2018, <https://www.riksbank.se/globalassets/media/konferenser/2018/germany-and-financial-crisis-2007-2017.pdf>

Reifner, U. (2017), Das Geld 3. Recht des Geldes – Regulierung und Gerechtigkeit, Wiesbaden

Tarullo, D. K. (2008), Banking on Basel, Washington D. C.

Thiemann, M. (2012), 'Out of the Shadows?' Accounting for Special Purpose Entities in European Banking Systems, Competition and Change, 16: 37-55.

Tooze, A. (2018), Crashed. Wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben, Siedler Verlag, München.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2008), Zur Finanzkrise. Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 23. Januar 2009, Berlin. [https://www.coll.mpg.de/82654/wissenschaftlicher\\_beirat\\_230109.pdf](https://www.coll.mpg.de/82654/wissenschaftlicher_beirat_230109.pdf)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2010), Reform der Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise, Berlin, [https://www.coll.mpg.de/34206/gutachten\\_beirat\\_2010.pdf](https://www.coll.mpg.de/34206/gutachten_beirat_2010.pdf)