



Jan Pieter Krahenen

Keine Institutionenkonkurrenz auf nationaler Ebene schaffen: das „doppelte AIDA“-Modell

Stellungnahme zum Entwurf eines BRRD-Umsetzungsgesetzes

Policy Letter No. 30

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Grüneburgplatz 1 | 60323 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Keine Institutionenkonkurrenz auf nationaler Ebene schaffen: das „doppelte AIDA“-Modell

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD-Umsetzungsgesetz) der Bundesregierung vom 22.09.2014

Prof. Dr. Jan Pieter Krahen, Goethe-Universität Frankfurt

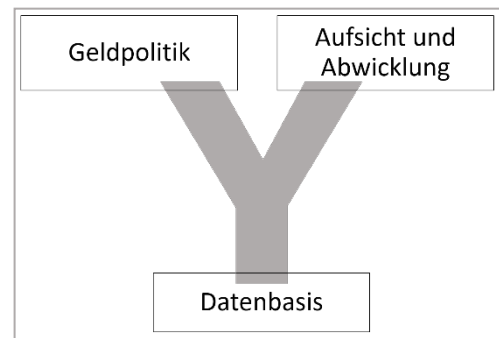
6. Oktober 2014

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen („BRRD-Umsetzungsgesetz“) ordnet sich in den bedeutenden europäischen Themenkomplex „Arbeitsteilung zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik“ ein, indem es die entsprechende Strukturfrage in Deutschland behandelt.

Auf europäischer Ebene entsteht in diesen Tagen eine neue Aufsichtsarchitektur. Der Single Supervisory Mechanism (SSM) unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB) wird zum 1. November 2014 seine Arbeit aufnehmen. Diese neue Zuordnung der Bankenaufsicht zur EZB war in der politischen Diskussion als eine Zwischenlösung gedacht, deren Einrichtung in erster Linie der Dringlichkeit geschuldet ist – denn nur die Europäische Zentralbank verfügt über die Expertise und die Datenbasis, um die Herkulesaufgabe einer gesamteuropäischen Aufsicht großer Finanzinstitute in kürzester Zeit zu realisieren. Langfristig dagegen sind andere Strukturen denkbar. Es gibt gewichtige Gründe dafür, auf lange Sicht die Geldpolitik von der Bankenaufsicht und möglichen Bankenabwicklungs- und -restrukturierungsfragen institutionell zu trennen. Zu nennen sind hier vor allem die Interessenkonflikte zwischen geldpolitischen, Aufsichts- und Abwicklungsentscheidungen (z.B. zwischen Inflations- und Stabilitätsziel) und die daraus resultierende Notwendigkeit, eine Unabhängigkeit beider Institutionen zu gewährleisten.¹ Wie im Einzelnen eine langfristige Struktur aussehen wird, ist derzeit offen. Bei allen Gestaltungsfragen sollte aber diese langfristige Perspektive im Auge bleiben.

¹ Zu der umfangreichen wissenschaftlichen Literatur, die insbesondere auf die möglichen Interessenkonflikte abstellt, vgl. Goodhart, C./Schoenmaker, D. (1995), „Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?“ *Oxford Economic Papers* 47, 539-560; Vives, X. (2001), „Restructuring financial regulation in the European Monetary Union“, *Journal of Financial Services Research* 19, 57-82; Blinder, A. 2010, „How central should the central bank be?“, *Journal of Economic Literature* 48, 123-133.

Wie auch immer die Unabhängigkeit gewährleistet wird – für beide Aufgabenstellungen, Bankenaufsicht und Geldpolitik, ist der Zugang zu erstklassigen Daten über die Kapitalmärkte und die Transaktionen und Bilanzen der Banken von zentraler Bedeutung für ihr Mandat. Da sich die Datenanforderungen sehr weitgehend überschneiden sollte bei einer institutionellen Trennung beachtet werden, dass beide Institutionen für ihre jeweiligen Mandate gleichberechtigt auf diese Datensätze zugreifen müssen. Eine sinnvolle Struktur hätte daher die Form eines „Y“: eine gemeinsame Datenbasis, auf der zwei voneinander unabhängige Institutionen aufsetzen. Die Y-Struktur verhindert insbesondere, dass es zu ineffizienten Informationsbeschränkungen im Rahmen einer Institutionenkonkurrenz, oder zu Doppelerhebungen und damit zu Ressourcenverschwendung kommt.



Eine derartige Y-Struktur ist nicht nur das Idealbild für die europäische Ebene – sie stellt auch eine wichtige Orientierung für Strukturreformen auf nationaler Ebene dar. Dabei ist als Prämisse zu beachten, dass sich die Rolle der nationalen Notenbanken seit der Schaffung der Eurozone stark verändert hat. Die Bedeutung der Geldpolitik, zuvor das „raison d’être“ jeder nationalen Notenbank, ist inzwischen weit hinter ihre Bedeutung als Träger oder Mitwirkender bei der Banken- und Finanzmarktaufsicht zurückgetreten. Im Kern stellt die Deutsche Bundesbank in ihrer heutigen Form die Datenbasis für aufsichtsrechtliche und geldpolitische Entscheidungen bereit – und ermöglicht ihrem Präsidenten, gewissermaßen als Nebenresultat der Bankenaufsicht, eine wirkungsvolle Arbeit als Mitglied des Governing Council der EZB.

Folgende Grundsätze sollten bei der anstehenden Reform in Deutschland beachtet werden:

1. Es ist von elementarer Bedeutung, dass die auf nationaler Ebene vorhandenen Daten zu Finanzinstitutionen und -märkten in gleichem Maße für Aufsichts- und Abwicklungsfragen zur Verfügung stehen wie für Fragen der Geldpolitik.
2. Eine Neuverteilung von Zuständigkeiten zwischen nationalen Dienststellen (hier: Bundesbank und Bafin) sollte daher *nicht* dazu führen, daß zwischen ihnen eine Institutionenkonkurrenz geschaffen oder eine ggfs. bestehende Konkurrenz verschärft wird.
3. Die heute geschaffene Struktur in Deutschland muss nicht nur zur aktuellen Struktur auf EU-Ebene passen, sondern sollte auch in einen Ordnungsrahmen integrierbar sein, der einer dauerhaft sinnvollen Aufteilung von geldpolitischen und aufsichtrechtlichen Aufgaben entgegenkommt.

Das Y-Modell wird nicht nur als europäisches Idealbild, und damit als längerfristige Zielsetzung angesehen, sondern kann bereits jetzt als wünschenswerte Form der Arbeitsteilung auf nationaler Ebene übernommen werden. Im deutschen Kontext bieten sich folgende Möglichkeiten:

- I. Bundesbank und Bafin werden in einer Institution zusammengeführt, wobei sowohl die Aufsicht wie auch die Geldpolitik als Anstalt in der Anstalt (AIDA) geführt werden. Im Rahmen dieser „doppelten AIDA“-Lösung können beide Anstalten gleichberechtigt auf die Datenbasis zugreifen. Die Daten werden im Rahmen der Mandate von Geldpolitik und Aufsicht wie bisher bundesweit erhoben.

- II. Alternativ kann auch ohne die Eingliederung der Bafin eine doppelte AIDA-Struktur erreicht werden, indem der geldpolitische Arm der Bundesbank als AIDA ausgestaltet und der Bafin der Zugriff auf die Datenbasis ermöglicht wird.

Beide Lösungswege gleichen sich insofern, als die Mandate der beiden AIDAs – also einerseits die Geldpolitik und andererseits die Bankenaufsicht – klar voneinander abgegrenzt sind. Außerdem besitzen beide AIDAs einen prinzipiell gleichberechtigten Zugang zu dem Datenzentrum. Hierdurch werden nicht nur Kosteneinsparungen gegenüber Doppelstrukturen möglich, es werden auch widersprüchliche Datenlagen vermieden.

Schließlich hat die hier vorgeschlagene Y-Struktur einen weiteren wesentlichen Vorteil: die noch zu schaffende Abwicklungsbehörde kann sowohl als Teil der Aufsichts-AIDA, wie auch als eigenständige, dann dritte AIDA ausgestaltet werden. Wiederum gilt für die Abwicklungsbehörde, dass sie für wirksames Arbeiten einen gleichberechtigten Zugriff auf die Datenbasis des Datenzentrums haben kann (und haben sollte). Auch hier werden Doppelaufwendungen für die strukturell gleichen Datenfragen vermieden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Entwicklung und spätere Einführung des Y-Modells („doppelte AIDA“) auch und gerade einen Modellcharakter für die noch zu führende Debatte um eine sinnvolle Institutionenstruktur für Europa haben würde. Sie bietet daher die Möglichkeit, aus den deutschen Reformanstrengungen eine realistische Vorlage für Brüssel zu gewinnen, wie es mit dem Restrukturierungsgesetz 2011 bereits einmal gelungen ist.