

# Profil

## Gerangel um die Bankenaufsicht



FRANK RÖHMERT  
FRANK RÖHMERT

# Dunkle Wolken über Bonn

Ihre Kritiker behaupten, die Bafin sei kontrollwütig, versagensanfällig und ineffizient: Was hinter den Vorwürfen steckt



Bafin-Dienstszitz in Bonn: Viele Pannen, wenig Erfolge. Foto: dpa

Als die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) im Mai 2002 gegründet wurde, bot dies der Finanzbranche zunächst Anlass zur Zuversicht: Deutschland sollte endlich eine leistungsfähige Allfinanzaufsicht erhalten. Heute, fünfzehn Jahre später, ist dieser Optimismus verfliegen. Dunkle Wolken sind über der Bonner Behörde aufgezo-gen. Die Bafin steht unter schwerem Beschuss. Kritiker werfen ihr vor, kleine Banken zwar penibel zu prüfen, aber große Finanzskandale zu verschlei-fen, vielfach überzogen zu handeln und ineffektiv zu arbeiten. Die Pannen, Män-gel und Strukturfehler der Bafin im Überblick:

## Die Kontrollwut

Mehr als 2.000 Banken soll die Bafin kontrollieren. 2005 wollten Vertreter des Bundestags deshalb von den Kreditinsti-tuten wissen, was sie denn von der Bafin hielten. Das Ergebnis war für die Finanz-aufsicht nicht gerade erfreulich. Banker beklagten die „überbordende Bürokratie“. Daran hat sich bis heute nichts ge-ändert. Viele Vorstände kleinerer Geld-häuser haben den Eindruck, dass die staatlichen Kontrolleure gerade die klei-nen Institute besonders umfangreich und aufwendig durchleuchten. „Die Bafin nimmt selbst bei gut gerateten kleinen Banken, die ohnehin von uns geprüft werden, teure Sonderprüfungen vor“, sagt GVB-Präsident Stephan Götzl: „Sie setzt ihre Prioritäten falsch und vergeudet so Ressourcen.“ Regionale Banken –

zum Beispiel Kreditge-nossenschaften – wür-den durch diese Prü-fungsbürokratie über-fordert und „letztlich in ihrer Existenz gefähr-det“ werden.

Ein besonders drasti-sches Beispiel für die Kontrollwut der Be-hörde ist die Frankfurter Sparkasse: Die Bafin wollte die Sparkassen-vorstände wegen ange-blicher Verschleierung von Kreditrisiken vor Gericht bringen. Jahre-

lang zogen sich die Ermittlungen hin, bis die Aufsichtsbehörde schließlich die Ein-stellung des Verfahrens akzeptierte. Den Steuerzahlern kam dieser Ehrgeiz teuer zu stehen: Wie die Süddeutsche Zeitung berichtete, fertigte zum Beispiel eine Wirtschaftsprüferfirma ein 16 Bände starkes Gutachten an. Für die 4.309 Text-seiten berechneten die Kontrolleure 2.770,5 Sachverständigenstunden. Die Gesamtkosten, inklusive Reisespesen und Eilkurieren, sollen sich auf genau 298.083,33 Euro belaufen haben.

## Die Pannen

Am 7. März 2007 erhielt die Bafin von einem Frankfurter Aktienhändler einen Anruf. Der Mann wollte von einer heißen Spur berichten, die mitten hinein in einen möglichen Skandal führte. Seit Wochen hatte er sich über sonderbare Kursbewegungen der VW-Aktien ge-wundert. Nun wollte er seine Hinweise auf mögliche Mauseheleien weitergeben. Der Tippgeber wurde zunächst von einem Beamten zum nächsten weiterge-reicht. Der Grund: In der Bafin konnte man ihm lange nicht sagen, wer für Kurs-manipulationen zuständig war. Als er endlich an einen zuständigen Mitarbeiter für Wertpapieraufsicht durchgereicht wurde, bat dieser den Händler, eine E-Mail zu schicken. Danach dauerte es noch einmal fast vier Wochen, bis die Bafin merkte, das es sich bei den Mausehe-leien mit VW-Aktien in der Landesbank WestLB um eine der größten Affären im deutschen Finanzwesen handelte. Die

Bafin entschuldigte sich später damit, dass es unmöglich sei, die Vielzahl von Einsendungen sofort zu bearbeiten. Im Grunde gibt die Behörde damit zu, kein System zu haben, um Wichtiges von Um-wichtigem zu unterscheiden.

Der Fall WestLB ist nicht die einzige Panne der Behörde: So blieb zum Bei-spiel der Großbetrug der Frankfurter Anlagefirma Phoenix Kapitaldienst jah-relang unbemerkt. Das Unternehmen fälschte systematisch Kontoauszüge und Abrechnungen, obwohl die Bafin die Firma von Wirtschaftsprüfern durch-leuchten ließ. Ein Frankfurter Strafrichter, der Verantwortliche von Phoenix zu Haftstrafen verurteilte, bescheinigte der Bafin später, die Behörde sei strukturell nicht in der Lage, Betrüger zu entlarven. Nun müssen 30.000 Anleger darauf hof-fen, dass sie zumindest einen Teil ihres Geldes wieder zurückbekommen.

Besonders peinlich war für Bafin-Chef Sanio ein Betrugsskandal im eigenen Haus. Dabei zweigte ein leitender Regie-rungsdirektor von 2003 bis 2006 mehr als sechs Millionen Euro aus den Kassen der Behörde ab. Er wurde inzwischen zu sechs Jahren Haft verurteilt.

## Das Personal

Die Stimmung bei der Finanzaufsicht ist so schlecht, dass der Personalrat Ende Oktober 2007 öffentlich Alarm schlug. „Wir haben große Sorge um die Qualität der Aufsicht“, heißt es in einem Brief der Mitarbeiter-Vertretung an die Verwal-tungsratsmitglieder der Behörde. Weiter ist in dem Schreiben zu lesen: „Wir sind der Auffassung, dass die Bafin in naher Zukunft große Schwierigkeiten haben wird, das vorhandene qualifizierte Perso-nal zu halten beziehungsweise neues zu gewinnen.“ Die Gründe sind seit langem bekannt: Die Vergütung der Bafin-Beschäftigten ist im Vergleich zu den Ge-hältern, die für Top-Leute in der Finanz-branche gezahlt werden, nicht konkur-renzfähig. Nur in Ausnahmefällen soll es außertarifliche Vergütungen geben. Hin-zukommen langfristig „nahezu ausge-schöpfte Beförderungsmöglichkeiten“, berichten Insider. Nach einer Umfrage des Personalrats schätzen 58 Prozent der Mitarbeiter ihre Entwicklungsmöglich-

keiten bei der Bafin als „sehr schlecht“ ein, 30 Prozent als „eher schlecht“; die Aufseher dürften deshalb bei der Arbeit nicht gerade motiviert sein. Die Folgen: Gute Mitarbeiter wandern in die Finanzbranche ab. Junge, qualifizierte, engagierte Finanzexperten machen bei der Jobsuche von vorneherein einen großen Bogen um die Bafin.

### Die Effektivität

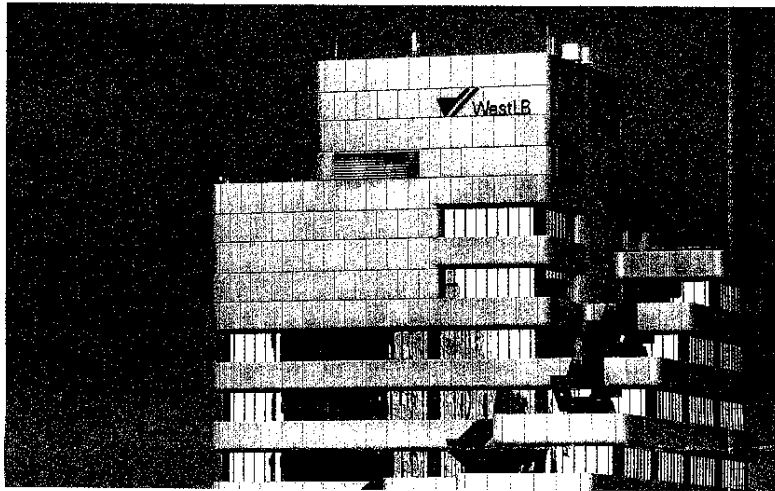
Die Beamten in der Finanzaufsicht können täglich Millionen Daten sammeln und tausende Dokumente auf Vollständigkeit prüfen, sie können monatelang mögliche Insiderfälle untersuchen und sich in Bilanzen eingraben. Aber besonders effektiv ist die Behörde, die aus den Einzelaufsichten für das Versicherungswesen, das Kreditwesen und den Wertpapierhandel gebildet wurde, nicht.

Oft werden Skandale erst entdeckt, wenn die Nachricht bereits in der Zeitung steht. Die bescheidene Erfolgsstatistik der Behörde spricht für sich: Von Januar 2003 bis September 2007 erfolgten wegen diverser Manipulationen in der Finanzbranche 61 Anzeigen. Danach kam es zu zwölf Verurteilungen – bei 32 eingestellten Verfahren. Siebenmal kamen Beschuldigte mit einer Geldstrafe davon, der Rest ist noch nicht abschließend geklärt. Nicht viel besser sieht die sogenannte Insiderstatistik aus: Die Behörde erstattete immerhin gegen 456 Personen eine Anzeige, aber nur 35 wurden bislang verurteilt. Die miserable Bilanz hängt allerdings auch mit den Strukturproblemen der Staatsanwaltschaften zusammen. Die Ermittler sind bei Wirtschaftsdelikten häufig überfordert. Sie haben zu wenig Personal, Know-how und technische Ressourcen, um die Fälle aufzuarbeiten.

### Die Schadensersatzklagen

Wenig bekannt ist eine andere Affäre, über die Amtschef Sanio noch stolpern könnte: Es geht um die Frage, wann Anlagefirmen unerlaubte Bankgeschäfte, sogenannte Finanzkommissionsgeschäfte, betreiben. Die Bafin ordnete in den vergangenen Jahren bei mehreren Firmen an, solche Geschäfte einzustellen. Der

Hessische Verwaltungsgerichtshof kam jedoch zu dem Schluss, dass die Finanzaufsicht dabei die Paragrafen zu weit ausgelegt hat. Die Frankfurter Anlagegesellschaft Gamag will deshalb klagen und vom Staat wegen des Vorgehens der Bafin Schadensersatz in Millionenhöhe verlangen. Dies kann die Finanzaufsicht nur noch durch einen Erfolg bei der Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht verhindern. Führende Juristen halten es aber für unwahrscheinlich, dass die Behörde als Sieger aus der letzten Instanz hervorgeht.



Die WestLB in Düsseldorf: Den Skandal um ein Haar verschlafen. Foto: dpa

### Die Haftung

Wie jede staatliche Behörde haftet die Bafin für Schäden, die ihre Mitarbeiter verursachen. Sollte jedoch – wie womöglich im Fall Gamag – tatsächlich ein Schaden entstehen, müssten die Kreditinstitute dafür aufkommen. Denn sie finanzieren die Finanzaufsicht vollständig. Dagegen wenden sich die Banken. Die Kreditwirtschaft verlangt, dass der Bund die Schadensersatzzahlungen übernehmen soll. „Im Zuge der zunehmenden Verantwortung der Bafin im Kapitalmarktgeschäft ist die Bafin in eine völlig neue Risikodimension hineingewachsen“, begründet BVR-Präsident Christopher Pleister diese Forderung im Handelsblatt. Das Bundesfinanzministerium hat aber bereits signalisiert, bei der Haftung nichts ändern zu wollen.

### Die Bezahlung

Die Bafin übernimmt auch Aufgaben, die allgemein staatlichen Zwecken dienen. Das gilt etwa für die Bekämpfung der Geldwäsche. Die Genossenschaftsbanken fordern deshalb, den Bund bei der Finanzierung der Aufsicht mit 10 Prozent zu beteiligen. Doch auch hier

gilt: Die Bundesregierung will nichts ändern.

### Die Reform

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat kürzlich eine stärkere Rolle der Notenbanken in der Bankenaufsicht gefordert. „Für Deutschland würde das bedeuten, die Bafin in die Bundesbank zu integrieren“, heißt es in dem Jahrestgutachten der fünf Wirtschaftsweisen. Würde man den Bankbereich der Bafin der Bundesbank zuordnen, wäre die

Finanzaufsicht aber wieder getrennt. Genau dies wollte die Bundesregierung bei Gründung der Allfinanzaufsicht jedoch vermeiden.

Trotzdem muss es eine Reform geben, weil Bafin und Bundesbank die Kreditinstitute teilweise doppelt kontrollieren. „Die Abstimmungsprozesse zwischen der Bafin und der Bundesbank müssen überarbeitet werden, um Doppelarbeiten zu vermeiden“, sagt GVB-Präsident Götzl. „Die Aufsicht muss sich stärker auf

systemrelevante Banken konzentrieren, also auf große international tätige. Dazu gehören auch deren undurchsichtige Tochtergesellschaften, vor allem, wenn diese kein echtes Geschäftsmodell praktizieren und nur als steuerliches oder bilanzielles Zweckvehikel der Konzernmutter dienen.“ Dies zeige zum Beispiel der risikoreiche und gescheiterte Handel mit ABS-Fonds. Wenn derartige Geschäfte schief gingen, „können solche Banken im Zweifel ein Bankensystem und damit eine ganze Volkswirtschaft gefährden“, warnt Götzl.

### Fazit

Es bleibt bei der Bafin viel zu tun. Sonst müssen sich Sanio und seine Mitarbeiter weiter schwere Vorwürfe anhören. Der Würzburger Betriebswirtschaftsprofessor Ekkehard Wenger, berühmt-berüchtigt durch seine kritischen Reden bei Hauptversammlungen, hat einmal über die deutsche Finanzaufsicht gesagt: „Jede Polizeidienststelle, die solch einen Aufwand betreibt und dabei so eine miese Erfolgsquote hat, würde man schließen.“ Harald Frischmuth, freier Journalist