

INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE

GEORG EMMERTH

BEDEUTUNG INTERNATIONALER GREMIEN FÜR DIE FORTENTWICKLUNG DES FINANZPLATZES DEUTSCHLAND

EMF-LECTURES AM ILF



INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT

WORKING PAPER SERIES NO. 4



PROF. DR. THEODOR BAUMS
PROF. DR. ANDREAS CAHN

INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE

JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT

SENCKENBERGANLAGE 31

POSTFACH 11 19 32

D-60054 FRANKFURT AM MAIN

WWW.ILF-FRANKFURT.DE

TEL: +49 (0)69 / 798-28941

FAX: +49 (0)69 / 798-29018

Georg Dreyling

**Bedeutung internationaler Gremien für
die Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland**

Institute for Law and Finance

WORKING PAPER SERIES NO. 4

**Bedeutung internationaler Gremien
für die
Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland**

**Georg Dreyling
Erster Direktor
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Wertpapieraufsicht/Asset-Management**

**Vortrag
Institute for Law and Finance
Frankfurt, den 28. November 2002**

Kapitel 1

IOSCO

Einleitung

Bei der Regulierung und Aufsicht auf den internationalen Wertpapiermärkten gibt es immer noch viele Unterschiede bei den Regelungsinhalten und in der Prioritätensetzung. Die steigende weltweite Verflechtung der Finanzsektoren und deren Akteure sowie die hohe Kapitalmobilität machen es jedoch zunehmend erforderlich, auch die Aufsicht zunehmend zu internationalisieren. Internationale Aufsichtsstandards wiederum können grenzüberschreitende Aktivitäten von Marktteilnehmern erleichtern und sicherer machen.

Es ist inzwischen anerkannt, dass eine gute und effiziente Regulierung einen Finanzplatz gerade im internationalen Umfeld attraktiv macht und so dessen Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Es ist daher von großer Bedeutung, die nationale Aufsicht internationalen Standards folgen zu lassen. Eine wichtige Funktion bei der Aufstellung dieser Standards haben die internationalen Organisationen wie IOSCO im Wertpapierhandel, die IAIS im Versicherungs- und der Baseler Ausschuss im Bankenbereich inne. In vielfältiger Weise ist deren Arbeit für den Finanzplatz Deutschland richtungsweisend.

Das sind wichtige Gründe, weshalb die Teilnahme an Aktivitäten der IOSCO, Mitarbeit an Berichten, Standards und Resolutionen der IOSCO dem deutschen Kapitalmarkt und insbesondere dem Wertpapierhandel in Deutschland nützen kann.

Um näher verständlich machen zu können, auf welche Weise IOSCO dem deutschen Kapitalmarkt in diesem Sinne nützlich sein kann, und Arbeiten in der IOSCO von Bedeutung für das deutsche Recht im Bereich des Wertpapierhandels sind, ist es zunächst wichtig,

die Organisation IOSCO (1) ,

ihre Zielsetzung (2) und

Struktur (3) zu verstehen, und

die Bereiche zu kennen, in denen IOSCO arbeitet (4) sowie

die Formen und jeweilige Bindungswirkung der „Produkte“ der IOSCO (5).

Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch Art und Weise, auf die in IOSCO Beschlossenes unser Finanzsystem tangieren kann und bereits tangiert hat.

1. Was ist IOSCO?

IOSCO steht für International Organization of Securities Commissions und ist der Zusammenschluss internationaler Wertpapieraufsichtsbehörden. Die IOSCO wurde 1976 gegründet, ursprünglich als ausschließlich nord- und lateinamerikanische Organisation. 1985 öffnete sich die IOSCO für Mitglieder aus allen Ländern der Welt. Diese Mitglieder sind zunächst und vor allem nationale Wertpapieraufsichtsbehörden. Die Aufsichtsbehörden sind stimmberechtigte Vollmitglieder der IOSCO. In einigen Fällen sind Ministerien Mitglieder der IOSCO, insbesondere in Ländern, in denen es eine Wertpapieraufsichtsbehörden – noch - nicht gibt. Ansonsten sind sie „associate members“ ohne Stimmrecht. Ferner sind viele Börsen Mitglied der IOSCO, und zwar als sogenannte „affiliate members“, ebenfalls ohne Stimmrecht. Insgesamt hat die IOSCO heute 174 Mitgliedsorganisationen aus über 90 Ländern. Es gibt kaum ein Land (wie etwa Russland) mit einem Wertpapiermarkt oder auch Ansätzen zu einem Wertpapiermarkt, welches nicht in IOSCO vertreten wäre.

Die Bundesrepublik Deutschland ist in der IOSCO durch die BaFin vertreten. Anfänglich, von 1988 bis 1990, war in Ermangelung einer zuständigen Behörde die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen mit Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen, der Deutschen Bundesbank, sowie des Länderarbeitskreises für Wertpapier- und Börsenfragen (1992 /Hessen) Vollmitglied. 1990 wurde das BMF Vollmitglied der IOSCO, bis Ende 1994 das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel gegründet wurde und die Mitgliedschaft übernahm. Mit Verschmelzung der drei deutschen Bundesaufsichtsämter – für das Kreditwesen, für das Versicherungswesen und für den Wertpapierhandel – im Mai 2002 zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat die BaFin die Position übernommen. Die Deutsche Börse AG gehört der IOSCO als affiliate member an.

2. Was sind die Ziele der IOSCO:

Grundlegende Ziele jeder Wertpapieraufsicht sind in einem Schlüsseldokument der IOSCO auf den Punkt gebracht, worüber später noch zu sprechen ist, den „Objectives and Principles of Securities Regulation“. Dieses Dokument formuliert drei „objectives“ der Wertpapieraufsicht und damit letztlich auch der IOSCO:

Anlegerschutz,
faire, transparente und effiziente Märkte,
und systemische Stabilität.

IOSCO selbst ist das Produkt der Erkenntnis, dass man diesen Zielen durch internationale Zusammenarbeit näher kommen kann.

Die Präambel der Satzung der IOSCO stellt in diesem Zusammenhang fest, dass es angesichts der großen Bedeutung, die Wertpapiermärkte für die Kapitalaufnahme und die Finanzierung von Unternehmen und die effiziente Allokation von Ressourcen haben, erforderlich ist, dass Wertpapieraufsichtsbehörden

- a) generell zusammenarbeiten, um Märkte auf nationalem und internationalem Niveau besser regulieren zu können, und so fair und effizient arbeitende Märkte zu schaffen und zu erhalten; es ist dazu ferner notwendig, dass sie
- b) Erfahrungsaustausch pflegen, um die Entwicklung der Märkte auf nationaler Ebene voranzutreiben,
- c) gemeinsame Standards für Aufsicht und Märkte erarbeiten, und für eine funktionierende Aufsicht über grenzüberschreitende Wertpapiertransaktionen sorgen, und dass sie
- d) sich gegenseitig Amtshilfe leisten, um durch möglichst konsequente Durchsetzung solcher Standards die Integrität der Märkte zu gewährleisten.

Es geht IOSCO also einerseits darum, die internationale Zusammenarbeit in konkreten Fällen möglicher Verstöße gegen nationales Wertpapierrecht zu verbessern, andererseits aber auch darum, durch Erfahrungsaustausch und Standardisierung die vielfach unterschiedlichen Niveaus von Wertpapierregulierung aneinander anzupassen. Dies hat nicht nur den Sinn, Aufsichtsarbitrage möglichst zu verhindern;

damit soll auch das Risiko, das eine mangelhafte Regulierung in einem Staat dauerhaft für Anleger und den Kapitalmarkt eines anderen Landes darstellen kann, allmählich reduziert werden.

Letztlich erleichtert ein über die Grenzen eines Landes hinaus funktionierendes Aufsichtssystem wiederum auch legale und legitime grenzüberschreitende Aktivitäten von Anlegern, Emittenten und Märkten.

Wie ist nun IOSCO strukturiert, um die Zusammenarbeit so vieler Länder mit Kapitalmärkten zu ermöglichen und solche Ziele zu erreichen?

3. Struktur der IOSCO:

Oberstes Gremium der IOSCO ist das einmal jährlich zusammenkommende Presidents Committee, dem alle Vollmitglieder und die Associate Members angehören. Diesem angegliedert sind vier regionale Komitees,

das Africa/Middle East,

das Asia/Pacific,

das Interamerican

und das European Regional Committee,

die spezielle regionale Probleme der angehörigen Mitglieder diskutieren.

Zentrales Geschäftsführungskomitee der IOSCO ist das Exekutivkomitee, das unterjährig mehrfach zusammentritt und alle Entscheidungen und Maßnahmen zur Durchsetzung der Ziele der Organisation trifft. Derzeitiger Vorsitzender ist der Präsident der portugiesischen Aufsichtsbehörde; ein wichtiges Indiz für die gestiegene Bedeutung Europas auf dem Gebiet der Wertpapieraufsicht – ebenso übrigens wie der Ort des Generalsekretariats, das vor knapp zwei Jahren von Montreal/Kanada nach Madrid umgezogen ist.

Die IOSCO hat zwei besonders mit der Sacharbeit befasste Komitees eingerichtet:

das Technische Komitee (TC) und

das Emerging Markets Committee (EMC).

Das Technische Komitee, z. Zt. unter australischer Leitung, besteht aus Vertretern von 16 Aufsichtsbehörden der einflussreichsten Finanzplätze. Seine Aufgabe ist die

Beobachtung der wesentlichen Fragen der Wertpapieraufsicht, die Identifizierung neuer Themen von globalem Interesse und die praktische Koordinierung der Zusammenarbeit. Es wird in dieser Tätigkeit von fünf ständigen Arbeitsgruppen und wechselnden Projektgruppen unterstützt.

Das Emerging Markets Committee, z. Zt. unter thailändischer Leitung, arbeitet zur Förderung der Entwicklung und Verbesserung der sich noch entwickelnden Wertpapier- und Derivatemärkte an der Einführung von Prinzipien und Minimalstandards, der Durchführung von Trainingsprogrammen für das Personal der Mitgliedsbehörden und der Etablierung von Kommunikationswegen der Mitglieder untereinander. Auch das Emerging Markets Committee wird in seiner Arbeit von fünf Arbeitsgruppen unterstützt, die inhaltlich vielfach spiegelbildlich zu den Arbeitsgruppen des TC mandatiert sind. Die Bearbeitung der jeweiligen Themen erfolgt jedoch aus der Perspektive der sich noch entwickelnden Finanzmärkte.

Zusätzlich sind die affiliate members der IOSCO in dem Self-Regulatory Organizations' Konsultativkomitee, z. Zt. unter US-amerikanischer Leitung, zusammengeschlossen, das für die Arbeit der IOSCO wichtige Impulse aus Sicht der Marktteilnehmer gibt. Vielfach wird das Konsultativkomitee der Börsen bereits bei der Vorbereitung und Erarbeitung von Berichten von den Arbeitsgruppen der IOSCO konsultiert.

Während sich das Presidents Committee nur auf den jährlich stattfindenden Jahreskonferenzen der IOSCO trifft, um grundlegende Entscheidungen für die IOSCO zu treffen, Standards und Resolutionen zu verabschieden, treten das Exekutiv- und das Technische Komitee der IOSCO in der Regel dreimal im Jahr zusammen. Ähnlich häufig treffen sich auch die Vertreter der Arbeitsgruppen der IOSCO.

Die BaFin ist sowohl im Presidents Committee, im Exekutivkomitee, also dem zentralen Geschäftsführungskomitee, und im Technischen Komitee, welches für die eigentliche Sacharbeit an Standards und Empfehlungen zuständig ist, vertreten. An allen fünf Arbeitsgruppen, die zur Unterstützung des Technischen Komitees eingerichtet wurden, sind Vertreter der BaFin beteiligt und wirken so an der Erarbeitung

von Berichten und Resolutionen der IOSCO mit. BaFin investiert also nicht unerhebliche Sach- und Personalressourcen in die IOSCO-Arbeit.

Welches sind aber nun die Bereiche, in denen diese Arbeitsgruppen, und damit IOSCO insgesamt, tätig werden? Dazu möchte ich im Folgenden kurz die Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen skizzieren, und dabei Projekte von besonderer aktueller Bedeutung für die Entwicklung des deutschen Finanzmarktrechts etwas detaillierter beschreiben:

4. Arbeitsbereiche und Arbeitsgruppen der IOSCO

Alle fünf ständigen Arbeitsgruppen der IOSCO – sie werden „Standing Committees“ genannt, haben bei wechselnden Mandaten doch Vorgaben für einen durchgehenden Schwerpunkt ihrer Tätigkeit, der sich bereits in ihrer Bezeichnung ausdrückt.

a. Standing Committee No. 1 on Multinational Disclosure and Accounting:

Allgemeines: Standing Committee Nr. 1 ist für Berichtspflichten der Emittenten zuständig. Dies sind zunächst die Inhalte der Prospekte, die Emittenten zur Information der Anleger zu veröffentlichen haben. Dies sind ferner die Finanzinformationen, die nicht nur im Prospekt sondern regelmäßig zu veröffentlichen sind – etwa in Jahresberichten oder Zwischenberichten der Emittenten. Letztlich fällt aber auch die Berichterstattung über Umstände, deren Bekanntwerden den Kurs der emittierten Wertpapiere beeinflussen kann, in diesen Zusammenhang. Dies Standing Committee wird daher als das Standing Committee „on *Multinational Disclosure and Accounting*“ bezeichnet.

Seit 1989 verfolgt das Standing Committee vor allem ein Ziel: Unternehmen soll die grenzüberschreitende Kapitalaufnahme erleichtert werden. Ansatzpunkt für Erleichterungen in diesem Bereich ist insbesondere die Harmonisierung der nationalen Vorschriften für die Erstellung eines Emissions- oder Börsenprospekts durch ausländische Emittenten. Unterschiedliche Prospektspflichten, Rechnungslegungsvorschriften, Wirtschaftsprüfungsstandards und Folgepflichten einer Börsenzulassung machen es noch immer einem Emittenten schwer und teuer, Kapital an ausländischen Kapitalmärkten aufzunehmen. Gerade in den USA, Hongkong oder Japan etwa herrscht in all diesen Bereichen eine oft ganz andere Kultur als hierzulande,

mit dem Ergebnis, dass sich deutsche Emittenten dreimal überlegen, ob sie Aktien oder Anleihen in diesen Ländern emittieren wollen.

es aber weltweit einheitliche Standards, welche Information ein Prospekt zu enthalten hat, wie eine Bilanz erstellt werden soll, oder welche Garantie das Testat eines Wirtschaftsprüfers wirklich gibt, kann ein Unternehmen mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen und mehrere Börsenzulassungen mit einem Prospekt erhalten.

Umgekehrt ist es kein Geheimnis, dass die Frankfurter Wertpapierbörse, die bei weitem größte der deutschen Wertpapierbörsen, auch von dem Handel in Wertpapieren der ausländischen Emittenten lebt, die dort notiert sind. Erleichterungen für die Zulassung in Deutschland kommen also auch den deutschen Börsen zugute.

Ein weiterer Aspekt sind die zu erhoffenden Erleichterungen für die Aufstellung von Handelsterminals deutscher Börsen im Ausland. Bislang erlauben manche Länder nicht, dass über solche Bildschirme die Aktien von Unternehmen, die nicht nach den dort üblichen Rechnungslegungsstandards bilanzieren, gehandelt werden (Beispiel: USA). Letztlich nützen globale Standards auch den Anlegern, die nicht mehr die hohen Transaktionskosten haben, wenn sie über ausländische Broker die Aktien großer ausländischer Unternehmen handeln wollen, sondern quasi vor Ort kaufen und verkaufen können.

Projekt der Arbeitsgruppe: Um dem gesetzten Ziel näher zu kommen, hatte IOSCO bereits 1998 einheitliche Maximalstandards für Prospektinformation für Emissionen von Aktien entwickelt. Das sind Standards, über die nationale Anforderungen an den Emissionsprospekt eines ausländischen Emittenten nicht hinausgehen sollen – die sogenannten International Disclosure Standards (abrufbar auf der Website der IOSCO). Diese Standards behandeln sämtliche Angaben, die ein Unternehmen im Unternehmensprospekt zu machen hat, sparen jedoch noch die Frage aus, was ein Unternehmen tun kann, um die Angaben über die Vermögens-, Finanz-, und Ertragslage des Unternehmens – insbesondere die Angaben in der Bilanz des Unternehmens – international kompatibel zu machen.

Dieser nächste Schritt wurde im Jahr 2000 getan: Die IOSCO verabschiedete eine Resolution, in der allen Mitgliedsstaaten der IOSCO empfohlen wird, ausländischen Emittenten bei grenzüberschreitenden Emissionen eine Bilanzierung nach interna-

tionalen Rechnungslegungsstandards, den International Accounting Standards, kurz: IAS, zu gestatten. Die Empfehlung der IOSCO umfasst dreißig dieser IAS, die vom International Accounting Standards Committee, dem internationalen Standard Setter für Rechnungslegungsstandards, kurz: IASC, entwickelt wurden und daher in der Resolution „IASC 2000 Standards“ genannt werden. Sie umfasst ferner vom IASC erarbeitete Interpretationen zu 17 Detailfragen einzelner IAS.

Auswirkungen: Die Entwicklungen, die durch diese beiden IOSCO Resolutionen angestoßen wurden, haben das deutsche Kapitalmarktrecht bereits beeinflusst; weitere einschneidende Veränderungen sind in naher Zukunft zu erwarten:

a) So ist die EU-Kommission im Begriff, die IDS (International Disclosure Standards) zur Grundlage eines europäischen Emissionsprospekts zu nehmen, der durch die demnächst zu verabschiedende Prospekttrichtlinie vorgegeben wird. Dahinter steht nicht nur die Idee, einheitliche Prospektanforderungen wenigstens für Europa verpflichtend vorzugeben. Durch die Verpflichtung europäischer Emittenten auf die Prospektanforderungen der IDS werden diese Emittenten gleichzeitig in die Lage versetzt, internationale Kapitalmärkte leichter in Anspruch nehmen zu können. Dabei wird aber in Kauf genommen, dass die IDS, die ja als Maximalstandards und als Grenze für Anforderungen einer ausländischen Behörde geschaffen wurden, jetzt als Minimalstandards der EU an den Emittenten einen sehr hohen (und damit teuren) Anspruch stellen.

b) Ferner hatte die Unterstützung der IAS und ihres Standard Setters durch IOSCO zur Folge, dass sich dieses Committee überhaupt erst zum anerkannten globalen Standard-Setter entwickeln konnte. Unter dem Namen IASB ist es danach von einer Organisation der Wirtschaftsprüfer zu einer wahrhaft internationalen Organisation, und IAS – umbenannt in IFRS (International Financial Reporting Standards) – zu einem echten internationalen Standard geworden. Die EU-Kommission hatte schnell die Vorteile von Standards erkannt, die von einem Gremium gesetzt werden, das international repräsentativ ist - gegenüber einem anderen Standard, der fast schon zum Weltstandard geworden war: den US-GAAP (Generally Accepted Accounting Principles). US-GAAP werden zwar von US-Gremien für US-Emittenten geschaffen,

wurden aber angesichts der Bedeutung des US-Kapitalmarktes zunehmend in aller Welt angewandt, obwohl ausländische Interessen bei ihrer Erstellung und Entwicklung nicht berücksichtigt werden.

Dementsprechend begann die EU unmittelbar nach der Empfehlung der IAS durch IOSCO mit Arbeiten an einer Verordnung, welche börsennotierten Emittenten in der EU vorgibt, ab 2005 ihre Konzernbilanz nach IFRS zu erstellen. Nachdem diese Verordnung im Juli dieses Jahres in Kraft getreten ist, stellen sich jetzt auch andere Staaten zunehmend auf IFRS um – so etwa die Schweiz und Australien. Viele asiatische und osteuropäische Länder werden voraussichtlich mit der Zeit folgen.

Derzeitige Aktivitäten: Standing Committee 1 arbeitet derzeit an den von der internationalen Berufsstandorganisation der Wirtschaftsprüfer entwickelten Wirtschaftsprüfungsstandards, den International Standards of Auditing (IAS). Ziel der Arbeiten ist eine Empfehlung an die Mitglieder der IOSCO, die Prüfung von Finanzinformationen ausländischer Emittenten durch ausländische Wirtschaftsprüfer zu akzeptieren, sofern sie den Anforderungen der ISA genügt. Damit würde der unbefriedigende Zustand beseitigt, dass die Bilanz eines deutschen Emittenten etwa des Testats eines US-amerikanischen Wirtschaftsprüfers bedarf, um von der US-amerikanischen Wertpapieraufsichtsbehörde, der Securities and Exchange Commission (SEC), akzeptiert zu werden.

Ein weiteres Projekt ist die Erarbeitung von IDS für Anleiheemissionen. Bereits jetzt schon scheint es eine ausgemachte Sache zu sein, dass die EU-Prospektanforderungen sich an diesen von der IOSCO überhaupt noch zu erarbeitenden Standards orientieren werden.

b. Standing Committee No. 2 on the Regulation of Secondary markets:

Allgemein: Aufgabe des Standing Committee Nr. 2 „on the Regulation of Secondary Markets“ ist es, relevante Themen für die Regulierung der Börsen zu identifizieren, aufzubereiten und gegebenenfalls Empfehlungen oder Mindeststandards zu erarbeiten.

Standing Committee 2 hat sich über die Jahre u.a. mehrfach mit Fragen der Transparenz für Wertpapiermärkte und mit der Aufsicht über elektronische Handlessysteme beschäftigt. Die hier geführten Diskussionen, entwickelten Berichte und Standards werden nicht zuletzt auch von Börsen in aller Welt aufmerksam verfolgt, da sie

Börsen, die ausländische Teilnehmer und Emittenten anziehen möchten, Aufschluss über die Interessen und Bedürfnisse ausländischer Teilnehmer und Aufsichtsbehörden vermitteln. Bei der Strukturierung von Handelssystemen wie Xetra und Eurex, und dementsprechend bei der Entwicklung von Börsengeschäftsbedingungen und anderen untergesetzlichen Vorgaben, die die deutschen Börsen selbst erlassen können, sind die Arbeiten dieses Standing Committees vielfach berücksichtigt worden.

Neuere Projekte: Standing Committee 2 beschäftigte sich zuletzt u.a. mit dem Problem, welches sich ergibt, wenn der Handel grenzüberschreitend notierter Wertpapiere an einer Börse ausgesetzt oder unterbrochen wird, während er an einer anderen Börse weiterläuft (sog. Trading Halts oder Circuit Breakers). Die Voraussetzungen für eine Handelsunterbrechung sowie deren Dauer unterscheiden sich in vielen Ländern zum Teil erheblich. Nach Sammlung der unterschiedlichen Regelungen hat die Gruppe Empfehlungen zum Umgang mit diesem Problem erarbeitet, darunter die, dass es zweckmäßig ist, dass sich Börsen bei Handelsaussetzungen gegenseitig informieren und sich bei der Frage, ob eine Handelsaussetzung vorzunehmen ist, an dem für das betroffene Instrument jeweils liquidesten Markt („Primary Market“) orientieren. Es ist davon auszugehen, dass die deutschen Börsen sich an diese Prinzipien halten werden.

Standing Committee 2 beschäftigt sich derzeit ferner mit der Regulierung von Leerverkäufen und wird einen Bericht erstellen, der die unterschiedlichen Vorschriften auf nationaler Ebene beschreibt, und Vorteile und Nachteile bestehender und möglicher Regelungen erörtert. Solche zusammenstellenden Vergleiche und Erörterungen nationaler Vorschriften erleichtern Wertpapieraufsichtsbehörden und Regierungen die Überlegungen erheblich, ob und welche Regelung auf nationaler Ebene in Zukunft zweckmäßig sein können. Das Finanzministerium und die englischen Wertpapieraufsichtsbehörde etwa erwägen angesichts der schwachen Wertpapiermärkte derzeit die Einführung von Vorschriften zum Short Selling, und dürften von dem Bericht des Standing Committees profitieren.

c. Standing Committee No. 3 on the Regulation of market Intermediaries

Das Standing Committee Nr. 3 „on the Regulation of Market Intermediaries“ widmet sich vor allem der Definition und Aufrechterhaltung von Kapitaladäquanz- und Liquiditätsstandards für national und grenzüberschreitend tätige Unternehmen, und mit der Frage, wie Unternehmen in diesem Zusammenhang inhaltlich und organisatorisch mit Risiken umgehen können. So hat die Gruppe derzeit die Aufgabe, Empfehlungen für Aufsichtsbehörden und Wertpapierfirmen zu erarbeiten, die sich auf die Bereitstellung von angemessenen Systemen und Kontrollen beziehen, mit denen sichergestellt werden kann, dass Wertpapierfirmen ausreichende Liquidität vorhalten und dies auch entsprechend kontrollieren. Dabei sind u.a. auch die Probleme zu berücksichtigen, die durch grenzüberschreitende Transaktionen, wie z.B. durch eine längere Valutierung in anderen Ländern, entstehen können.

Ferner wird sich die Gruppe mit den aufsichtsrechtlichen Fragen bei grenzüberschreitenden Angeboten von Finanzdienstleistungen ohne physische Präsenz beschäftigen.

Die hier erarbeiteten Standards sind vor allem für Banken von besonderem Interesse, die im Wertpapiergeschäft tätig sind, da sie – in enger Anlehnung an die Arbeiten des Baseler Ausschusses – einen internationalen Maßstab für die Qualität der internen Strukturen von Kreditinstituten vorgeben. Aufgrund der engen Zusammenarbeit dieses Standing Committees mit den im Baseler Ausschuss zusammengeschlossenen Bankenaufsehern werde ich zu diesem Bereich an dieser Stelle keine näheren Angaben machen, sondern insoweit auf meine Ausführungen zum Baseler Ausschuss verweisen.

d. Standing Committee No. 4 on Enforcement and Exchange of Information

Allgemein: Standing Committee 4 „on Enforcement and Exchange of Information“ hat eine der zentralen Aufgaben der IOSCO: Den Erfahrungsaustausch der für die Durchsetzung von Aufsichtsrecht zuständigen Behörden, die Erarbeitung von Standards für die Gewährung von Amtshilfe bei Verstößen gegen Wertpapierrecht.

Voraussetzung für die internationale Zusammenarbeit in Fällen möglicher Verstöße gegen das Wertpapierrecht ist einerseits die Kompetenz von Aufsichtsbehörden, für eine ausländische Aufsichtsbehörde, Untersuchungen durchzuführen, und anderer-

seits die Möglichkeit, vertrauliche Informationen, die entweder bei einer Untersuchung gefunden wurden, oder sich bereits bei der Behörde befinden, an die ausländische Aufsichtsbehörde weiterzugeben.

Die Tatsache, dass die gesetzliche Einräumung dieser Kompetenzen essentiell für alle internationale Zusammenarbeit ist, erklärt, weshalb die IOSCO bereits in ihrer ersten Resolution und in bislang insgesamt sieben Resolutionen dazu aufgefordert hat, die erforderlichen Kompetenzen für Aufsichtsbehörden zu schaffen, und diese dann auch zu nutzen. Seit 1994 müssen alle der IOSCO neu beitretenden Mitglieder eine Erklärung abgeben, dass sie die Prinzipien der IOSCO für die Internationale Zusammenarbeit unterstützen. 1994 unterwarfen sich ferner alle Mitglieder der IOSCO einer gegenseitigen Prüfung ihrer Möglichkeiten zur Zusammenarbeit.

Die Bedeutung der Möglichkeit, unerlaubte Geschäfte grenzüberschreitend verfolgen zu können, wird unmittelbar klar, wenn man sich verdeutlicht, wie leicht es ist, an einer deutschen Börse Insidergeschäfte oder Marktmanipulationen aus dem Ausland vorzunehmen. Man muss nur einen Broker im Ausland beauftragen, der die Order dann – gegebenenfalls über einen deutschen Handelsteilnehmer – an eine deutsche Börse weiterleitet. Der Name des Auftraggebers ist Gegenstand des Bankgeheimnisses, welches die BaFin nur hinsichtlich deutscher Wertpapierdienstleistungsunternehmen durchbrechen kann. Ein ausländischer Broker wird der BaFin keine Auskunft über den Auftraggeber einer Transaktion geben – es sei denn, diese Information wird von der dort zuständigen Aufsichtsbehörde für die BaFin eingeholt. Ähnliches gilt bei grenzüberschreitenden Angeboten von Wertpapieren oder Wertpapierdienstleistungen, die gegen deutsche Gesetze verstoßen. Insbesondere, wenn Handelsterminals deutscher Börsen im Ausland aufgestellt werden, droht ein Verlust der Kontrolle über die Integrität und die Fairness des Marktes, der einen enormen Reputationsverlust des Marktes und letztlich die Abwanderung von Investoren und Marktteilnehmern zur Folge hätte. Aktivitäten der IOSCO mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu verbessern, sind daher von vitalem Interesse für deutsche Märkte.

Als einen wichtigen strukturierenden Bestandteil der Zusammenarbeit schuf die IOSCO nach einem Entwurf des Standing Committee 4 sogenannte Memoranda of Understanding („MOU“) zwischen Aufsichtsbehörden. Diese nach dem von IOSCO entworfenen einheitlichen Muster erstellten MOUs legen den Rahmen fest, innerhalb

dessen sich Behörden Amtshilfe gewähren wollen, und klären Modalitäten des Informationsaustauschs, vertrauliche Behandlung übermittelter Information und Kontaktpersonen. Obwohl rechtlich nicht verbindlich, schaffen solche bislang vorwiegend bilateral abgeschlossenen Abkommen einen hohen Grad an gegenseitiger Kenntnis und Berechenbarkeit, der bei grenzüberschreitenden Amtshilfeersuchen sehr hilfreich ist.

Die Umsetzung der Vorgaben der IOSCO für die internationale Zusammenarbeit durch das deutsche Wertpapierhandelsgesetz in den Paragraphen 7, 19, 20b, 30, 36c WpHG sind exemplarisch für die Wirkung der IOSCO Standards. Die Regierungsbegründung zu § 7 WpHG etwa weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Möglichkeit zum Abschluss von MOUs hin. Zwar sind diese Vorschriften zunächst unmittelbare Umsetzungen der für diesen Bereich zentralen EU-Richtlinien zum Insiderhandel, zur Transparenz von Stimmrechten und zur Einhaltung von Verhaltensregeln gegenüber Kunden. Die Vorgaben der IOSCO prägten aber diese Richtlinien maßgeblich und wirkten so indirekt auf das deutsche Recht ein.

Aktuelle Projekte: Bisher muss bei grenzüberschreitenden Untersuchungen - etwa von Verstößen gegen das Insiderhandelsverbot - eine Aufsichtsbehörde, die hierfür Informationen aus dem Ausland benötigt, in jedem Einzelfall prüfen, ob die zuständige ausländische Aufsichtsbehörde zum Austausch willens und in der Lage ist, und sich dessen gegebenenfalls durch ein MOU versichern. Die BaFin hat im Wertpapierbereich zu diesem Zweck bisher 20 bilaterale MOU's mit bestimmten ausländischen Behörden abgeschlossen. Dass dieses bilaterale Verfahren umständlich – und vor allem zeitraubend – ist, liegt auf der Hand.

Auf der letzten IOSCO-Jahreskonferenz wurde daher ein überwiegend von Mitgliedern der Arbeitsgruppe 4 entworfenes multilaterales Memorandum of Understanding (MOU) gebilligt, das allen Wertpapieraufsichtsbehörden, die dieses MOU zeichnen, den umfassenden Austausch vertraulicher Informationen vorgibt und ermöglicht. Es gibt den IOSCO-Mitgliedsländern ein einzigartiges Instrument an die Hand zur Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches zur Bekämpfung grenzüberschreitender Wertpapierverstöße. Denn dieses multilaterale MOU wird voraussichtlich den Abschluss bilateraler MOUs weitgehend überflüssig machen.

Allerdings werden viele Länder aufgrund der hohen Anforderungen an die Möglichkeiten der zeichnenden Behörde zum Informationsaustausch dieses MOU jetzt noch nicht zeichnen können. Der Wille jedoch, zu den Zeichnern zu gehören, könnte weltweit eine Welle von Änderungen nationaler Gesetze zugunsten weitergehender Kooperationskompetenzen bewirken.

Die Arbeitsgruppe arbeitet derzeit an der Prüfung der Zeichnungsanträge und an Standards zur Erleichterung der Zusammenarbeit unter einem solchen MOU.

Ein ähnlicher Mechanismus wie der für den § 7 WpHG beschriebene liegt übrigens auch der Neuregelung des deutschen Verbots der Marktmanipulation im Paragraphen 20a WpHG zugrunde: Im Mai 2000 verabschiedete die IOSCO den Bericht des Standing Committee 4 über Möglichkeiten der Untersuchung und Verfolgung von Marktmanipulationen. Der Bericht definiert manipulative Praktiken, erörtert Möglichkeiten, solche Praktiken zu verhindern, zu entdecken, zu untersuchen und zu verfolgen, und stellt abschließend fest, dass die zuständigen Behörden adäquate Kompetenzen zur Untersuchung, Verfolgung und Zusammenarbeit haben müssen. Kurz nach Veröffentlichung des Berichts begann die EU-Kommission mit Arbeiten an einer Neufassung der Insiderrichtlinie, die nun auch Marktmanipulationen umfassen wird. In Antizipation der Richtlinie wiederum nahm der Gesetzgeber eine Neuregelung des Marktmanipulationsverbots in das vierte Finanzmarktförderungsgesetz auf.

e) Standing Committee No. 5 on Investment Management

Standing Committee Nr. 5 „on Investment Management“ hat das Mandat, Übereinstimmungen der für Kapitalanlagegesellschaften geltenden Regeln festzustellen und durch Standards gegebenenfalls herzustellen, um Kapitalanlagegesellschaften grenzüberschreitende Aktivitäten zu erleichtern. Sie soll ferner die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung von Kapitalanlagegesellschaften verbessern helfen.

Leider haben sich grundlegende Differenzen zwischen der europäischen Struktur von Kapitalanlagegesellschaften und etwa den US-amerikanischen Vorgaben bislang nicht überbrücken lassen. Dies hat die Konsequenz, dass deutsche Kapitalanlagegesellschaften auch heute noch nicht in den USA tätig werden können, sofern

sie keine Investmentgesellschaft nach US-amerikanischem Recht gründen. Dennoch erfolgt eine allmähliche Angleichung über detaillierte Standards in besonderen Bereichen.

So hat das Standing Committee jüngst umfangreiche Berichte erarbeitet, deren Gegenstand unter anderem ein einheitlicher Inhalt vereinfachter Prospekte für Investmentfonds, Standards für die Werbung von KAGs mit der Wertentwicklung von Fonds in der Vergangenheit und die Stimmausübung von KAGs für die in den Fonds gehaltenen Aktien sind. Ferner arbeitete Standing Committee 5 an der Ermittlung von Faktoren, die eine Risikobeurteilung von Investmentfonds für Aufsichtsbehörden erleichtern können – etwa hinsichtlich von Managementrisikofaktoren, Betriebsrisiken und Vertriebspraktiken.

Ein neues Projekt dieser Gruppe betrifft den Vertrieb von Hedge Fund Zertifikaten, da zunehmend nicht mehr länger nur institutionelle oder Großinvestoren Adressaten von Hedge Funds sind, sondern über Intermediäre verstärkt auch Kleinanleger angesprochen werden, die besonders schutzwürdig sind. Auch auf deutscher Ebene gibt es bereits Überlegungen, aus diesem Grund den Vertrieb von Hedge-Fondsanteilen in irgendeiner Form unter Aufsicht zu nehmen. IOSCO bietet hier dem deutschen Gesetzgeber die Möglichkeit, zum Mindesten das Ergebnis von Erörterungen der zuständigen Experten aus Aufsichtsbehörden der wichtigsten Kapitalmärkte der Welt zu diesem Thema zur Kenntnis zu nehmen, bevor eine Entscheidung auf nationaler Ebene getroffen wird.

f) Projektgruppen der IOSCO

Neben den Standing Committees richtet die IOSCO bei besonderem Bedarf spezielle Project Teams ein, die ein thematisch eng eingegrenztes und zeitlich befristetes Mandat erhalten.

Derzeit sind etwa folgende Project Teams in der IOSCO tätig:

- die Task Force on Client Identification, die sich mit Geldwäschefragen im Wertpapiersektor befasst,

- das Project Team on Securities Analysts, welches die Aufgabe hat, einheitliche Wohlverhaltensregeln für Analysten von Wertpapierhäusern zu erarbeiten – und gegebenenfalls auch organisatorische Standards zu entwickeln (z.B. nur die Trennung von Analysten und Handel in den USA, wie sie der Generalstaatsanwalt des Staates New York, Mr. Spitzer, verfolgt),
- die Task Force on Securities Settlement Systems, die sich mit Standards für Clearing und Settlement Systeme beschäftigt,
- das Internet Project Team, welches aufsichtsrechtlich relevante Aspekte der Nutzung des Internet für den Wertpapierhandel untersucht.
- Bis vor kurzem war ferner ein mit 9 Präsidenten der wichtigsten Kapitalmärkte besetztes Gremium tätig, um eine angemessene Reaktion der IOSCO auf die Zusammenbrüche von ENRON und Worldcom in den USA zu formulieren: Ergebnis der Arbeiten sind drei Berichte des Technischen Komitees, die Standards zur Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers, zur Aufsicht über Wirtschaftsprüfer, und zu Informationen, die aufgrund ihrer Bedeutung für die Anlageentscheidung dem Anleger stets und grenzüberschreitend gleichzeitig zu geben sind.

Es ist unmöglich, in diesem Rahmen auf alle diese und andere Aktivitäten der IOSCO einzugehen, die von Bedeutung für das deutsche Kapitalmarktrecht sind oder sein können. Ich möchte im Folgenden nur noch eine weitere erwähnen.

Bevor ich jedoch darauf zu sprechen komme, möchte ich einen wichtigen Aspekt der Bedeutung der Arbeiten von IOSCO für das deutsche Recht erläutern: den Rechtscharakter der „Produkte“ der IOSCO und ihre Bindungswirkung für den deutschen Gesetzgeber.

5. „Produkte“ der IOSCO

Ich habe mehrfach von Berichten der Standing Committees, von Resolutionen und Standards gesprochen. Worum handelt es sich dabei genau? Typischerweise ist das Ergebnis von Arbeiten eines Standing Committees ein Bericht an das Technische Komitee. Dieses Komitee wird in der Regel die Berichte erörtern und verabschieden. Ein vom Technischen Komitee verabschiedeter Bericht kann entweder sofort veröf-

fentlicht werden, oder der Bericht wird über das Exekutivkomitee dem Präsidentenkomitee der IOSCO zur Verabschiedung durch die IOSCO insgesamt zugeleitet. Nur im letzteren Fall handelt es sich um einen alle Mitglieder der IOSCO bindenden Bericht. Berichte der IOSCO können sich auf Zusammenfassungen rechtlicher und tatsächlicher Verhältnisse in den Mitgliedsstaaten beschränken – oder aber Empfehlungen aussprechen bzw. Standards vorgeben.

Für die Verabschiedung von Berichten in den Gremien der IOSCO gilt das Konsensprinzip, das heißt, dass auf jeder Ebene der IOSCO Entscheidungen nur einstimmig getroffen werden können. Eine Ausnahme gilt lediglich für Resolutionen der IOSCO, die nur vom Presidents Committee, und zwar von einer Mehrheit der anwesenden Mitglieder verabschiedet werden können. Durch dieses Konsensprinzip ist es zwar einerseits unwahrscheinlich, dass drastische Entscheidungen getroffen werden, die nicht zu jedermanns Vorteil sind; andererseits sind bei getroffenen Entscheidungen auch alle Mitglieder gehalten, sie umzusetzen – denn sie selbst haben ja dafür gestimmt.

Die Bindung der Mitglieder durch Berichte ist rechtlich nicht durchsetzbar. Bislang wurde die Umsetzung von einzelnen Empfehlungen oder Standards der IOSCO auch kaum überprüft. Dies ist anders bei den Resolutionen der IOSCO zur gegenseitigen Amtshilfe. Diese Resolutionen zählen zu den elementaren Vorgaben, die die IOSCO sich selbst gibt. Zwar ist auch die Implementierung dieser Resolutionen rechtlich nicht durchsetzbar. Die Umsetzung von Resolutionen der IOSCO, insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit kann aber, und ist auch schon überprüft worden – etwa 1994 durch eine Befragung aller Mitglieder, deren Antworten durch Standing Committee 4 ausgewertet wurden. Sanktionen für die Nichtbefolgung von Resolutionen gibt es jedoch nicht – abgesehen davon dass die Tatsache der Nichtbefolgung den anderen Mitgliedern bekannt werden kann.

Mit Ausnahme weniger Berichte, werden alle Arbeiten der IOSCO auf der IOSCO Website unter „Public Documents“ veröffentlicht und sind für jedermann einsehbar und herunterzuladen (www.iosco.org). Bislang sind dort 20 Resolutionen und 139 Berichte veröffentlicht.

6. IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation

Ich möchte abschließend wie eingangs angekündigt noch auf ein Schlüsseldokument der IOSCO eingehen: Die IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation. Dieses Dokument enthält die drei geschilderten grundlegenden Ziele einer guten Wertpapieraufsicht, und dreißig Prinzipien, denen ein Aufsichtssystem genügen sollte, um diesen Zielen näher zu kommen. Diese dreißig Prinzipien enthalten im Kern und in abstrakterer Form alle von IOSCO bislang verabschiedeten Berichte und Standards; sie beziehen sich auf die Einrichtung und Kompetenzen der zuständigen Aufsichtsbehörde, auf die Berichtspflichten der Emittenten, die Verfassung und Aufsicht der Sekundärmärkte, die Aufsicht über Intermediäre, Kapitalanlagegesellschaften und Clearing und Settlement Organisationen, kurz: auf alle Aspekte, die für einen ordnungsgemäßen Wertpapierhandel von Bedeutung sind oder sein können.

IOSCO hat sich vorgenommen, die Umsetzung aller dreißig Prinzipien in den Mitgliedsstaaten zu überprüfen. Für jeden Mitgliedsstaat und jedes Prinzip soll festgestellt werden, ob es voll, überwiegend, teilweise oder gar nicht umgesetzt wurde. Diese Kategorisierung erfolgt auf der Basis von Richtlinien, die die Anforderungen der Objectives and Principles konkretisieren und derzeit von der IOSCO entwickelt werden.

Das ist ein enormes Projekt für eine Organisation, die bislang ein relativ unverbindlicher Zusammenschluss von Wertpapieraufsichtsbehörden war. Es ist anzunehmen, dass dieses Projekt einen erheblichen Standardisierungsschub verursachen wird, da die Mitgliedsstaaten versuchen werden, die auf der IOSCO Website später einsehbaren Defizite ihrer Aufsichtssysteme zu beseitigen. Dieser Schub wird zwar weniger die bereits hochentwickelten und differenzierten Kapitalmärkte betreffen, da die elementaren Prinzipien der Aufsicht hier bereits weitgehend umgesetzt sind; gerade in den „emerging markets“ jedoch werden die Principles voraussichtlich eine erhebliche Angleichung – bei Anhebung des Aufsichtsniveaus - bewirken. Auch solche Entwicklungen sind im Interesse des deutschen Kapitalmarkts, denn sie erleichtern den Export deutscher Kapitalmarktprodukte in diese Länder.

7. Abschlussbemerkung:

Die Publikationen, Berichte, Standards und Resolutionen der IOSCO wirken in der Regel allmählich und sowohl direkt wie auch indirekt über die EU auf das deutsche Kapitalmarktrecht und auf die Organisation des deutschen Wertpapiermarktes und seiner Aufsicht ein. Sie können dies tun, weil der deutsche Kapitalmarkt in Vielem international angelegt ist und im Interesse seiner Profitabilität auch sein muss. Umgekehrt nutzen sie dem deutschen Kapitalmarkt in vielfacher Weise. Nutzen und wechselseitiger Einfluss bedingen sich hier oft gegenseitig. IOSCO ist auf diese Weise Ergebnis und zugleich einer der Motoren eines sich herausbildenden internationalen Wertpapiermarktes. Die Aktivitäten der IOSCO sind in diesem Sinne ein Produkt der Globalisierung, welches die Globalisierung zugleich vorantreibt. Wer an dieser Entwicklung partizipieren will, muss auch in IOSCO vertreten sein.

Kapitel II

IAIS (International Association of Insurance Supervisors)

1. Einführung und Organisation

Der Beginn einer weltweiten Zusammenarbeit der Versicherungsaufseher lag in den achtziger Jahren. Der Verband der US-amerikanischen Versicherungsaufsichtsbehörden (NAIC) lud Versicherungsaufseher aus aller Welt zu seiner jährlichen Sommerkonferenz ein, um sich zu einem informellen Erfahrungsaustausch zu treffen. Die fortschreitende Internationalisierung des Versicherungsgeschäftes und das Entstehen internationaler Versicherungsgruppen führten bei der Zusammenkunft 1992 zu der Entscheidung, sich förmlich zu einer internationalen Vereinigung von Versicherungsaufsichtsbehörden zusammenzuschließen. Die Gründung der IAIS wurde 1994 mit der Registrierung als nicht auf Gewinnerzielung gerichtete Vereinigung im US-Staat Illinois rechtlich abgeschlossen. Seit Errichtung des Sekretariats in Basel am 1. Januar 1998 ist die IAIS eine zivilrechtliche Vereinigung nach Schweizer Recht.

Zur Zeit hat die IAIS mehr als 160 Mitglieder und 70 Observer. Aus Deutschland sind sowohl die BaFin (Versicherungsaufsicht) als auch das Bundesministerium der Finanzen Mitglied.

An der Spitze der IAIS steht die Mitgliederversammlung, die einmal jährlich im Rahmen der Jahreskonferenz zusammentritt und die Grundsatzentscheidungen trifft. Nach außen wird die IAIS durch den Vorsitzenden des Executive Committee vertreten (zur Zeit aus Mexiko). Das Executive Committee ist zuständig für die Umsetzung der Beschlüsse der Mitgliederversammlung. Aus diesem Grund verfolgt es die Arbeit der verschiedenen Ausschüsse und Arbeitsgruppen, um die erforderlichen Entscheidungen treffen zu können.

Für die laufende Arbeit sind drei Hauptausschüsse zuständig. Die Standards und Grundsätze für eine wirksame Versicherungsaufsicht werden vom Technical Committee und seinen Unterausschüssen erarbeitet.

Das Emerging Markets Committee, unterstützt vom Education Subcommittee, ist zuständig für Fragen der Versicherungsaufsicht in Entwicklungsländern und in Ländern, in denen der Aufbau einer Versicherungsaufsicht noch nicht abgeschlossen ist. Ein Schwerpunkt der Arbeit sind daher Ausbildungsangebote für diese Länder, so z. B. Trainingsseminare und Erarbeitung von schriftlichem Ausbildungsmaterial. Das Budget Committee ist verantwortlich für die Finanzen der IAIS.

In vielen Ausschüssen wirken Mitarbeiter der deutschen Versicherungsaufsicht und zum Teil auch des Finanzministeriums an der Ausarbeitung der Dokumente mit. Auf diese Weise kann Deutschland Einfluss nehmen auf den Inhalt der Papiere und darauf hinwirken, dass keine den deutschen bzw. EU – Gesetzen widersprechende Regel verabschiedet wird.

Die Arbeit der Ausschüsse wird durch das Sekretariat unterstützt, das in Basel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) untergebracht ist, ohne rechtlich oder organisatorisch in die Bank eingegliedert zu sein.

Seit 2000 können Verbände von Versicherungsunternehmen, einzelne Versicherungsunternehmen sowie andere Unternehmen und Einzelpersonen, die nicht Versicherungsaufsichter, jedoch an der Arbeit der IAIS interessiert sind, einen Antrag auf

einen Beobachterstatus stellen. Grund für die Einführung des Beobachterstatus ist, dass die Papiere der IAIS vernünftig und praktikabel sein sollen, und deshalb auch vor der Verabschiedung Stellungnahmen der Versicherungswirtschaft eingeholt werden. Auch die Versicherungswirtschaft selbst ist an einer Beteiligung interessiert und unterstützt die IAIS durch ihre Vorschläge und Anregungen. Die IAIS hat sich deshalb entschlossen, den Konsultationsprozess zu formalisieren, und als eine besondere Mitgliederkategorie den Beobachterstatus einzuführen. Inzwischen hat die IAIS 70 Beobachter.

Deutsche Observer sind die Allianz AG, der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), die KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG, die Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft und Tillinghast-Towers Perrin.

2. Ziele und Aufgaben der IAIS

Hauptziele der IAIS sind:

- Weltweiter Austausch von Informationen und Erfahrung,
- Entwicklung von Grundsätzen und Standards für eine wirksame Versicherungsaufsicht,
- Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und
- technische Hilfe für Versicherungsaufseher aus Entwicklungsländern.

Entwicklung von Grundsätzen und Standards für eine wirksame Versicherungsaufsicht

Zum Zeitpunkt der Gründung hatte sich die IAIS ausschließlich den Informations- und Erfahrungsaustausch als Ziel gesetzt. Es stellte sich jedoch sehr bald heraus, dass für eine wirksame Versicherungsaufsicht mehr getan werden musste. Aus diesem Grund wurde mit der Erarbeitung internationaler Versicherungsaufsichtsstandards und -grundsätze begonnen. Bis Oktober 2002 wurden 19 Papiere mit Grundsätzen und Standards erarbeitet.

Hervorzuheben sind die Insurance Core Principles, die, ähnlich den Core Principles des Basler Ausschusses und der IOSCO, insgesamt 17 Grundsätze für eine wirk-

same Versicherungsaufsicht darstellen. Die IAIS ist zur Zeit dabei, diese Grundsätze zu überarbeiten. Die Grundsätze werden detaillierter und greifen weitere Problembe- reiche auf, so z.B. Geldwäsche, Betrug und Terrorrisiken. Die Verabschiedung die- ser Grundsätze ist für die Jahreskonferenz im Jahr 2003 in Singapur vorgesehen.

Die Core Principles werden durch eine Methodik der Grundsätze (Core Principles Methodology) ergänzt. Hierdurch wird es erleichtert zu bewerten, inwieweit die be- stehenden nationalen Aufsichtsregeln mit den IAIS Grundsätzen übereinstimmen. Insbesondere ermöglicht sie es den Mitgliedern, selbst festzustellen, inwieweit ihr System mit den IAIS Regeln übereinstimmt.

Zu erwähnen ist außerdem das Versicherungskonkordat, das Prinzipien für die Auf- sicht über international tätige Versicherungsunternehmen und Versicherungsgrup- pen und ihre grenzüberschreitende Tätigkeit enthält .

Ein weiteres wichtiges Dokument sind die Regeln für die Durchführung des Versi- cherungsgeschäftes. Dieses Papier hat zum Ziel, die Beziehungen zwischen Versi- cherungsunternehmen, Vermittlern und Verbrauchern zu verbessern, sowie das Ver- trauen der Verbraucher in die Versicherungswirtschaft zu verbessern. Insbesondere wird die Wichtigkeit der Integrität und der Kompetenz von Versicherungsunterneh- men und Vermittler hervorgehoben. Außerdem gibt das Papier Hinweise darauf, welche Informationen an den Verbraucher zu übermitteln sind, welche Informationen über den Verbraucher für Unternehmen und Vermittler wichtig sind, und wie Be- schwerden von Kunden zu behandeln sind.

Außerdem hat die IAIS Grundsätze zur Aufsicht über die Nutzung des Internets durch Versicherungsunternehmen und Grundsätze über die Mindestanforderungen hinsichtlich der Aufsicht über Rückversicherungsunternehmen entwickelt.

Von den Aufsichtsstandards, die stärker ins Detail gehen, ist von großer Bedeutung, insbesondere bei der heutigen Lage der Aktienmärkte, der Aufsichtsstandard zur Vermögensanlage. Er beschreibt die wichtigsten Elemente einer vernünftigen Anla- gepolitik und eines guten Berichtssystems zur Vermögensanlage. Er enthält Richtli-

nien, die es Versicherungsaufsehern ermöglichen sollen zu bewerten, wie Versicherer mit Vermögensanlagen verbundene Risiken kontrollieren.

Die IAIS-Papiere sind nicht verbindlich, jedoch wird deren Beachtung bzw. Umsetzung in nationales Recht den Mitgliedern empfohlen. Von grosser Bedeutung sind dabei Prüfungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank (FSAP). Das FSAP (Financial Sector Assessment Program) ist ein vom IWF und der Weltbank im Mai 1999 entwickelter Plan zur umfassenden Bewertung der aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen und zur Überprüfung der Krisenresistenz der einzelnen Finanzsektoren seiner Mitgliedsländer. Es geht darum, aufsichtsrechtliche Defizite und strukturelle Fehlentwicklungen in den Finanzsektoren rechtzeitig zu erkennen, um die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu erhalten bzw. zu verbessern.

Deutschland soll im nächsten Frühjahr einer Bewertung seiner Finanzsektoren im Rahmen des FSAP des IWF unterzogen werden. Ein zentrales Element dieser Überprüfung ist die detaillierte Kontrolle der von der IAIS, Baseler Ausschuss und IOSCO entwickelten Core Principles einschließlich ihrer Methodik, die sich jeweils aus „Essential Criteria“ und „Additional Criteria“ zusammensetzt. Grundlage der Überprüfung der Einhaltung der Core Principles ist das von Deutschland im Vorfeld der Bewertung durch den IWF für jeden Finanzsektor zu erstellende Self-Assessment. Entsprechendes gilt für den Wertpapiersektor.

Auf diese Weise entsteht ein großer internationaler Druck auf die einzelnen Mitgliedstaaten und auch auf Deutschland, die Papiere nicht unbeachtet zu lassen, und zumindest bis zu einem gewissen Grad in nationales Recht umzusetzen.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Außer der Erarbeitung von Grundsätzen und Standards zur Versicherungsaufsicht spielt die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen eine große Rolle, insbesondere mit dem Basler Ausschuss und der IOSCO, aber auch mit der OECD, die ebenso wie die Europäische Kommission Mitglied der IAIS ist. Auch mit dem IWF, der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der UNCTAD und dem WTO Sekretariat sowie mit internationalen Vereinigungen wie etwa der

Versicherungsvermittler (WFII), der Aktuare (IAA) und der Rechnungslegungsexperten (IASB) arbeitet die IAIS zusammen. Die Zusammenarbeit mit dem Basler Ausschuss wird zudem durch die räumliche Nähe in der BIZ erleichtert.

Die Zusammenarbeit der IAIS mit anderen Aufsehern hat erst verhältnismäßig spät mit dem Aufkommen von Finanzkonglomeraten und Allfinanzen begonnen, und hat inzwischen stark an Bedeutung gewonnen, da sich die Grenzen zwischen Bank-, Versicherungs- und Investmentgeschäft immer mehr überschneiden. Daher haben die IAIS Aktivitäten in diesem Bereich in den letzten Jahren sehr zugenommen. Die IAIS arbeitet mittlerweile in zahlreichen Ausschüssen und anderen Gremien mit den Aufsehern der anderen Finanzsektoren sowie mit internationalen Organisationen eng zusammen. Im Folgenden soll nur auf das Joint Forum und das Forum für Finanzstabilität (Financial Stability Forum, FSF) näher eingegangen werden:

Das Joint Forum wurde 1996 als Nachfolger der Tripartite Group of Securities, Insurance and Bank Regulators gegründet. Es hat die Aufgabe, zur Aufsicht über Finanzkonglomerate Vorschläge für einen besseren Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden zu erarbeiten sowie Möglichkeiten einer Koordinierung der Aufsicht zu untersuchen. Das Joint Forum besteht aus je neun Vertretern der IAIS, des Basler Ausschusses und der IOSCO.

Das Joint Forum hat sich aufgrund seines Mandates zunächst ausschließlich mit Problemen der Finanzkonglomerate beschäftigt. Es stellte sich jedoch heraus, dass es darüber hinaus aufgrund der Liberalisierung und Internationalisierung immer wieder Fragen unabhängig von Finanzkonglomeraten auftauchen. Stichworte sind Allfinanz und Konvergenz. Das Joint Forum hat inzwischen viele Papiere zur Aufsicht von Finanzkonglomeraten und zu darüber hinausgehenden Fragen veröffentlicht. Besonders erwähnen möchte ich den Vergleich der Core Principles der drei Aufsichtssektoren. Es wurden Struktur und Inhalt der von der IAIS, dem Basler Ausschuss und der IOSCO erarbeiteten Core Principles verglichen, Unterschiede herausgearbeitet und die Gründe für die Unterschiede ermittelt. Dieses Dokument ist bedeutsam für das bessere Verständnis der Arbeit und Aufsichtsregeln der jeweils anderen Aufsichtssektoren.

Für die Arbeit der IAIS ebenfalls bedeutsam ist das Financial Stability Forum (FSF). Das FSF wurde 1999 nach der Asienkrise von den Finanzministern und Zentralban-

ken der G7-Staaten gegründet, um die internationale Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht und Überwachung der Finanzmärkte zu verbessern.

Die Mitglieder des FSF haben sich auf einigen Sitzungen besorgt gezeigt über Gefahren für die Finanzstabilität, die vom Versicherungsbereich ausgehen könnten. Es handelte sich dabei darum, dass es bislang keine international einheitlichen Vorschriften zur Rechnungslegung und es keinen Aufsichtsstandard für Eigenkapital/Solvabilitätsanforderungen gibt, und es an einem einheitlichen Standard für die Rückversicherung fehlt. Außerdem forderte es, ebenso wie vom Basler Ausschuss und der IOSCO, die Erarbeitung von internationalen Aufsichtsregeln für die Nutzung des Internets und anderer elektronischer Medien beim Vertrieb von Finanzprodukten.

Diese Forderungen und Hinweise zeigen, dass das FSF großen Wert auf die Arbeit der IAIS legt und damit deren Arbeit stark beeinflusst. Zwar sind sicher nicht alle Bedenken in vollem Umfang berechtigt, jedoch bestehen Lücken in Bezug auf internationale Versicherungsstandards. Die IAIS hat die Forderungen des FSF daher ernst genommen und arbeitet verstärkt an internationalen Aufsichtsprinzipien und –standards in Bereich der Solvabilität, Rechnungslegung, Rückversicherung und E-Commerce. Eine Reihe von Standards und Principles wurden insoweit bereits verabschiedet.

Die IAIS hat sich auch für die nächsten Jahre viel vorgenommen. Von den vielen Projekten sollen hier nur einige erwähnt werden. Die Arbeitsgruppe E-Commerce arbeitet nach der Fertigstellung des Papiers "Risks to Insurers posed by Electronic Commerce" jetzt an einem Dokument, wie diese Risiken gehandhabt werden können.

Im Bereich Rückversicherung soll bis 2003 ein Standard zur Beaufsichtigung von Rückversicherungsunternehmen erstellt werden.

Hinsichtlich Rechnungslegung arbeitet die IAIS eng mit dem International Accounting Standards Board (IASB) hinsichtlich einer Ausarbeitung von einheitlichen Rechnungslegungsvorschriften zusammen. Dies ist ein überaus schwieriger Bereich. Insbesondere zur Frage der generellen Zugrundelegung des „fair value“ Prinzips be-

stehen sehr unterschiedliche Auffassungen, auch innerhalb der IAIS-Mitglieder, so dass die Fertigstellung eines Standards noch dauern wird.

Die Arbeitsgruppe zur Solvabilität arbeitet zur Zeit an drei Papieren, und zwar „Quantifying and Assessing Insurance Liabilities“, „Use of Actuaries as Part of a Supervisory Model“ und ein Guidance Paper hinsichtlich „Levels of Security for Liabilities and for Statutory Solvency Requirements“.

Von den vorherigen Projekten verschieden aber nicht weniger wichtig ist die Erstellung einer Datenbank, die alle Versicherungsaufsichtsgesetze bzw. wichtige Daten, auch zu Rückversicherern, der IAIS-Mitglieder umfasst. Dazu wurde ein Fragebogen entwickelt, der bereits an alle Mitglieder zur Beantwortung übersandt wurde. Die Fertigstellung der Datenbank ist für Anfang 2003 vorgesehen. Die Datenbank soll zunächst aus datenschutzrechtlichen und auch aus wirtschaftlichen Gründen nur für IAIS-Mitglieder zugänglich sein.

Technische Hilfe für Versicherungsaufseher aus Entwicklungsländern

Ein Schwerpunkt der IAIS ist die Unterstützung von Entwicklungsländern. Diese Unterstützung wird auf vielfältige Art geleistet.

Es werden Textbücher, Trainingshandbücher und Fallstudien erarbeitet, die anhand von Theorie und praktischer Beispiele die Regeln der Versicherungsaufsicht erläutern. Außerdem werden in allen Teilen der Welt regionale Seminare organisiert, in denen durch Vorträge und die Präsentation von Fallstudien Versicherungsaufseher aus dieser Region die Möglichkeit haben, Probleme zu diskutieren und sich Wissen über die Versicherungsaufsicht anzueignen. Im Jahr 2002 sind insgesamt elf dieser Seminare durchgeführt worden. Ein Seminar zum Thema Kraftfahrthaftpflichtversicherung hat im Mai diesen Jahres in Berlin für Versicherungsaufseher aus Osteuropa stattgefunden.

Häufig bestehende Sprachbarrieren, die Arbeitssprache der IAIS ist ausschließlich Englisch, sollen durch Übersetzungen der IAIS Dokumente abgebaut werden. Einige Papiere liegen bereits in Spanisch, Französisch, Arabisch und Deutsch vor. Die Ü-

bersetzungen ins Deutsche sind zum großen Teil von den Übersetzerinnen der deutschen Versicherungsaufsicht gefertigt worden.

3. Schlussbemerkungen

Die Anforderungen an die IAIS und damit die Arbeitsintensität steigen weiter kontinuierlich an. Die IAIS hat in der kurzen Zeit ihrer Existenz schon sehr viel erreicht. Zu bedenken ist hierbei, dass die Mitglieder aus sehr unterschiedlichen Kulturkreisen kommen, und auch unterschiedliche Traditionen hinsichtlich der Versicherungsaufsicht haben. Die IAIS arbeitet jedoch intensiv und erfolgreich daran, gemeinsame Grundsätze und Standards zur Versicherungsaufsicht zu entwickeln mit dem Ziel, wettbewerbsfähige und stabile Versicherungsmärkte zum Vorteil der Versicherungsnehmer zu schaffen und zu erhalten, so wie dies in der Satzung geschrieben steht.

Die IAIS hat sich in den sieben Jahren ihres Bestehens zu einer weltweit anerkannten Organisation entwickelt. Sie ist heute von den internationalen Organisationen, die sich mit Finanzmarktaufsicht befassen, als die internationale Vertretung der Versicherungsaufsichtsbehörden anerkannt. Sie wird gefragt, wann immer Fragen zur Versicherungsaufsicht zu klären sind. Sie wird fortfahren, durch ihre Arbeit für eine wirksame Versicherungsaufsicht und weltweite Finanzstabilität zu sorgen.

Zugleich mit der wachsenden internationalen Bedeutung der IAIS wächst der Einfluss und die Bedeutung der IAIS für die Versicherungsaufsicht und die Versicherungswirtschaft in Deutschland. Die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen und die Kommentierung der Dokuments vor ihrer Verabschiedung ist dringend erforderlich, um den Einfluss auf den Inhalt der Dokumente zu haben. Die Bedeutung und der Einfluss Deutschlands als viertgrößter Versicherungsmarkt der Welt ist dabei nicht zu unterschätzen. Die Bewertung des Finanzplatzes Deutschland durch den IWF im nächsten Jahr wird zeigen, wo Defizite bestehen, und in welchen Bereichen verstärkt auf die Umsetzung der IAIS Regeln zu achten ist.

Kapitel III

Baseler Ausschuss

1. Einleitung

In Deutschland dürfte außer den Bankern bis vor gut 2 ½ Jahren kaum jemandem bewusst gewesen sein, dass im freundlich-langweiligen Basel, in einem turmartigen Gebäude, Regelungen erarbeitet werden, die von allergrößter Bedeutung für die Volkswirtschaften dieser Welt sind. Die dort residierende Bank für Internationalen Zahlungsausgleich – kurz BIZ genannt, erfüllt eine Schlüsselrolle in der internationalen Zusammenarbeit in allen Fragen, die Zentralbanken interessieren. Die Kooperation findet dabei in erster Linie im Kreis der G10-Notenbanken statt, die vom Stab der BIZ unterstützt werden. Darüber hinaus fördert die BIZ den Informations- und Meinungsaustausch unter all ihren Mitgliedern. Oberstes Gremium für die Kooperation ist die monatliche Zusammenkunft der Notenbankgouverneure aller BIZ-Mitglieder. Zu den Sitzungen werden gelegentlich auch Nichtmitglieder eingeladen, wenn die zur Beratung anstehenden Themen dies erfordern.

2. Ausschüsse und Organisation

Der fachlichen Kooperation der G10-Notenbanken dienen zahlreiche Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Hierzu gehören z.B.

- Ø der Ausschuss für Zahlungsverkehrs- und Abrechnungssysteme, der sich seit 1980 mit Fragen der Effizienz und der Risiken im Zahlungsverkehr befasst. Die hier liegenden Probleme haben angesichts des kräftig zunehmenden grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und im Zusammenhang mit den forcierten Bemühungen um eine Stärkung des internationalen Finanzsystems wachsende Bedeutung erlangt. In jüngster Zeit beschäftigt sich der Ausschuss zudem intensiv mit den Konsequenzen und Problemen der Ausbreitung elektronischer Zahlungsmittel.
- Ø Der Ausschuss für Gold- und Devisenmarktfragen, der einem regelmäßigen Meinungsaustausch über die aktuelle Devisenmarktlage dient.

Ø Der Ständige Ausschuss für Euromarktangelegenheiten (ECSC),
der sich anfänglich mit der Bedeutung des neu entstandenen Eurodollarmarktes
für die Währungs- und Geldpolitik befasste, aber seit langem praktisch alle aktu-
ellen Entwicklungen im Bereich der internationalen Finanzmärkte aufgreift.

Als für zumindest den heutigen Vortrag wichtigsten Ausschuss möchte ich nun aber
auf

Ø den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

eingehen. Dieser wurde Ende 1974 vor dem Hintergrund internationaler Bankenpro-
bleme von den G10-Zentralbankpräsidenten ins Leben gerufen wurde. Es handelt
sich dabei um die Zeit, die sich unmittelbar an den Zusammenbruch des Systems
fester Wechselkurse von Bretton Woods anschließt. Insbesondere in Deutschland
kommt einem in diesem Zusammenhang sofort die Krise der Herstatt Bank ins Ge-
dächtnis und es fällt dann um so leichter, sich zu vergegenwärtigen, warum man
gerade damals einen Ausschuss ins Leben rief, der die Aufsichtsregeln für interna-
tional aktive Banken harmonisieren sollte.

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht setzt sich aus Vertretern der Aufsichts-
behörden und Zentralbanken der G10-Länder (also Belgien, Kanada, Deutschland,
Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlanden, Schweden, Schweiz und
die USA) sowie Luxemburgs und seit dem letzten Jahr auch Spaniens zusammen.
Mit der Aufnahme Spaniens ist beabsichtigt, indirekt den Einfluss der Baseler Be-
schlüsse auf Mittel- und Südamerika zu verstärken.

Deutschland ist im Ausschuss durch den Präsidenten der BaFin und durch die Deut-
sche Bundesbank, vertreten.

Wenngleich der Ausschuss weder über Aufsichtskompetenzen auf internationaler
Ebene verfügt, noch verbindliche Vorgaben machen kann, stellt die auf dem Kon-
sensprinzip beruhende Kooperation dennoch sicher, dass die Mitgliedstaaten den
gemeinsam gezogenen Schlussfolgerungen Rechnung tragen. Die einzelnen Länder

setzen dabei die als Mindestanforderungen formulierten Leitlinien nach den spezifischen Bedürfnissen und Gegebenheiten in ihr aufsichtsrechtliches Regelwerk um. Mit dem Ziel einer im weltweiten Maßstab verbesserten und stärker harmonisierten Bankenaufsicht unterhält der Ausschuss auch Beziehungen zu Drittländern und vergleichbaren regionalen Aufsichtsgremien. Besonderer Ausdruck hierfür sind die unter maßgeblichem Einfluss des Basler Ausschusses im Zweijahresturnus an wechselnden Orten abgehaltenen Konferenzen von Bankenaufsehern aus aller Welt. Dieses Jahr traf man sich zum Beispiel in Südafrika.

3. Tätigkeit des Baseler Ausschusses

Der Baseler Ausschuss begann seine Tätigkeit mit der Formulierung von Grundsätzen, die eine lückenlose Beaufsichtigung international tätiger Bankkonzerne sicherstellen sollen. Das „Baseler Konkordat“ von 1975 und seine späteren Ergänzungen empfehlen hierzu bestimmte Regeln für die internationale Kooperation der Aufsichtsbehörden. Im Endeffekt soll dadurch eine effiziente Überwachung auf konsolidierter Basis gefördert und gesichert werden. Ein weiteres wichtiges Ergebnis seiner Arbeit war der Baseler Akkord von 1988, mit dem Mindestanforderungen für die Eigenkapitalausstattung der international tätigen Banken vereinbart worden sind. Diese Regelung harmonisierte für die international operierenden Kreditinstitute die bis dahin vielfach unterschiedlichen Eigenkapitalbestandteile und verlangt eine Eigenkapitalausstattung von mindestens 8 % der nach dem Grad ihres Risikos gewichteten Aktiva. Damit soll verhindert werden, dass international tätige Banken durch zu starke Expansionen und damit verbundener Einflussnahmen auf die G 10 Märkte in Krisenfällen das gesamte internationale Finanzsystem in Mitleidenschaft ziehen könnten.

Für Deutschland war dieser Aufsichtsansatz nicht unbedingt neu, besaß man doch seit 1962 die Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute, mit denen unter anderem das Kreditvolumen auf das 18fache des haftenden Eigenkapitals einer Bank beschränkt wurden. Neben der Relation – das 18-fache entspricht einem Eigenkapitalkoeffizienten von 5,56 % - unterschieden sich diese alten Grundsätze jedoch sowohl was die Berechnung der Risiken als auch die Zusam-

mensetzung des Eigenkapitals betraf nicht unerheblich von den Anforderungen des Baseler Akkords von 1988.

Anfang 1996 wurde der Akkord von 1988 um Vorschriften ergänzt, die auch den Marktrisiken Rechnung tragen, die im Wertpapierhandel und Derivategeschäft aufgrund der Wechselkurs- und Zinsschwankungen bestehen. Um die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu fördern, stellte der Ausschuss überdies Grundsätze auf, mit deren Hilfe im Wertpapierhandel und Derivategeschäft eine Verbesserung der bankinternen Risikokontrolle erreicht werden soll. Ergänzend dazu empfahl der Ausschuss eine weitgehende Offenlegung der eingegangenen Marktrisiken, um die Bonität der in diesem Geschäft tätigen Banken transparenter zu gestalten.

All diese Empfehlungen werden seit 1997 in einem Kompendium zusammengefasst, das aus drei Bänden besteht, und sich aufgliedert in grundlegende bankaufsichtliche Verfahren, fortgeschrittene aufsichtliche Verfahren und schließlich internationale Aufsichtsthemen.

Die Prinzipien und Standards, die als „Baseler Regime“ verkündet werden, haben keinen Normcharakter im völkerrechtlichen Sinne. Sie sind vielmehr zunächst ein Vereinbarung zwischen Bankenaufsehern, die vom Rat der Notenbankgouverneure bei der BIZ verabschiedet werden. Die Vereinbarungen richten sich in erster Linie auch nur an international aktive Banken. Was eine international aktive Bank ist, legt jeder Bankaufseher nach seinem nationalen Ermessen fest. In Deutschland sind die Kriterien für sogenannte Pflichtteilnehmer, zu denen derzeit 15 Bankengruppen gehören, durch das Bilanzvolumen und den Anteil der Auslandspositionen am eigenen Geschäft und am Geschäft aller deutschen Institute festgelegt. In Bezug auf die vom Baseler Ausschuss festgelegten Eigenkapitalanforderungen hat die BaFin bzw. zuvor das BAKred, als die für die Bankenaufsicht zuständige Institution, sogenannte Gentlemen's Agreements mit den betreffenden Banken abgeschlossen, in denen sich die Banken auf der einen Seite zur Einhaltung der Baseler Vorgaben verpflichten und die Bankenaufsicht im Gegenzug der Bank jährlich die Einhaltung des Mindestkapitalkoeffizienten schriftlich bestätigt. Der Nachweis, seine Geschäfte im Einklang mit den Baseler Regelungen durchzuführen, ist wiederum notwendig, um auf internationalem Parkett als Geschäftspartner akzeptiert zu werden. Aus diesem Grunde drängen auch verstärkt Banken und Aufseher aus dem Nicht-G 10 Bereich

dahin, die Baseler Regelungen anzuwenden. Unterhalb des Baseler Ausschusses sind daher auch einige Arbeitsgruppen angesiedelt, die zum einen den Kontakt zu diesen Ländern sichern sollen, zum anderen die Anwendbarkeit der Baseler Regelungen auf diese prüfen.

Der hohen Autorität, die sich der Baseler Ausschuss im Laufe eines Vierteljahrhunderts erworben hat, ist es nicht nur zu verdanken, dass dessen Regelungen von den international aktiven Banken als Marktstandards akzeptiert werden, sondern sie beeinflussen vielfach auch die nationale Gesetzgebung. Dies gilt insbesondere für den bereits erwähnten Eigenkapitalakkord von 1988 und die diesen ergänzenden Marktrisikoregelungen von 1996. Diese beiden Standards waren die Grundlage für Richtlinien des Europäischen Rates über

- Ø einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute von 1989 (Solvabilitätsrichtlinie) und
- Ø die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten von 1993 (Kapitaladäquanzrichtlinie).

Während aus den Verabschiedungsdaten des Baseler Akkords (1988) und der Solvabilitätsrichtlinie (1989) die Meinungsführerschaft des Baseler Ausschusses klar abzulesen ist, ergab sich für die Baseler Marktrisikoregelung von 1996 und ihrem europäischen Pendant, der Kapitaladäquanzrichtlinie, das Kuriosum, dass der europäische Rechtssetzungsprozess den Baseler Diskussionsprozess um 3 Jahre überholt hat. Ursache hierfür war, dass mit der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie von 1993 die EU-weite Niederlassungsfreiheit auch für Wertpapierfirmen eingeführt wurde und dafür eine harmonisierte Eigenkapitalanforderung erforderlich war. In der EU bestand also der Druck das Regelwerk abzuschließen, während man in Basel begann, ein zusätzliches Feld zu beackern: die Nutzung institutseigener Value-at-Risk Modelle zur Bestimmung der Eigenkapitalanforderungen für die Marktrisiken. Dieses nicht einfache Thema ließ die Baseler Marktrisikoregelung erst 3 Jahre nach der Kapitaladäquanzrichtlinie das Licht der Welt erblicken. Andererseits brauchte die EU dann weitere 2 Jahre um schließlich in 1998 die Kapitaladäquanzrichtlinie in Bezug auf die Marktrisikomodelle wieder auf den Stand der Baseler Regelungen zu bringen.

In Deutschland sind die nach Basel und den darauf basierenden EU-rechtlichen Vorgaben zu stellenden Eigenmittelanforderungen an Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute im sogenannten Grundsatz I über die Eigenmittelausstattung der Institute umgesetzt. Es handelte sich bis zum Sommer diesen Jahres nach der amtlichen Begründung für das Kreditwesengesetz bei den Grundsätzen um Programmsätze, die die gesetzliche Anforderung eines angemessenen haftenden Eigenkapitals konkretisieren und das damalige Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen verpflichten sollten, seine internen Ermessensrichtlinien den Kreditinstituten bekannt zu geben. Sie stellten nach dem Willen des Gesetzgebers weder Rechtsnormen noch Verwaltungsakte dar. Erst mit dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz wurde das KWG dahingehend geändert, dass der Solvabilitätsgrundsatz (und auch der Liquiditätsgrundsatz) auf die Basis einer Rechtsverordnung gestellt wurden. Nach der Auffassung des heutigen Gesetzgebers genügte der alte Status von Programmsätzen nicht mehr den modernen verwaltungstechnischen Anforderungen, weil sich auf Verwaltungsvorschriften weder Verwaltungsakte stützen lassen, noch Bußgeldtatbestände an sie geknüpft werden können.

Das Bankaufsichtsrecht gehört innerhalb der Europäischen Union zu den weitestgehend harmonisierten Bereichen, um hier sämtliche Schranken für einen grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zu vermeiden. Die Sicherung der internationalen Wettbewerbsgleichheit durch gleiche Aufsichtsstandards im Herkunftsland ist allerdings nur eine Seite der Harmonisierungsmedaille. Für Länder, so wie z. B. Deutschland, in denen die international aktiven Banken in direktem Wettbewerb zu den kleineren nur regional tätigen Instituten stehen und zwar nicht nur im Passivsondern auch und gerade im Aktivgeschäft, ist auch die nationale Wettbewerbsgleichheit ein wichtiges und hohes Gut. Neben dem Aspekt der Wettbewerbsgleichheit zählt für Bankenaufseher natürlich auch, inwieweit durch unterschiedliche Aufsichtsansätze nicht langfristig die Bankengruppen mit den weniger strikten Regelungen einer höheren Risikokonzentration ausgesetzt sind.

Zumindest innerhalb der G 10 community kann es sich kein Land leisten, die Standards des Baseler Ausschusses außer Acht zu lassen. Wer dies tut, definiert sich als Außenseiter, für den es in der internationalen „financial community“ keinen Platz gibt. An dieser Stelle darf ich nicht verabsäumen endlich diejenige Veröffentlichung

des Baseler Ausschuss zu erwähnen, die wahrscheinlich weniger Furore gemacht hat als der Eigenkapitalakkord und seine Ergänzungen, vom Ausschuss selbst aber als der bedeutendste Aufsichtsstandard angesehen wird:

Ø Die Core Principles for Effective Banking Supervision – die Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht.

In diesem Werk aus dem Jahr 1997 hat der Ausschuss in Zusammenarbeit mit Bankenaufsehern aus Nicht-G 10 Staaten 25 Grundsätze für eine effektive Bankenaufsicht *niedergelegt*. Diese betreffen

1. Grundvoraussetzungen für die Organisation einer Bankenaufsicht
2. das Erlaubnisverfahren und die Struktur einer Bankengruppe
3. die bankaufsichtlichen Regelwerke
4. die laufende Überwachung
5. die Offenlegungsanforderungen
6. die formalen Befugnisse der Bankenaufsicht
7. den grenzüberschreitenden Bankenverkehr.

Diese Grundsätze sollen der internationalen Finanzwelt als Messlatte für ein effektives Bankaufsichtssystem dienen. Sie entsprechen insoweit den bereits erwähnten Core Principles im Bereich Wertpapier- und Versicherungsaufsichtsrecht. Wie diese wurden sie von Weltbank und IWF nicht nur übernommen, sondern werden von diesen auch genutzt, um die Qualität der Bankenaufsicht ihrer Mitglieder bzw. Kunden einzuschätzen.

Es ist deshalb keine Übertreibung, die Vorgänge, die sich in Basel abspielen, als quasi-legislatorische Prozesse und zwar auf supranationaler Ebene anzusehen. Vereinzelt erheben sich daher Stimmen gegen die Machtfülle des Baseler Ausschusses die auf dessen fehlende demokratische Legitimierung hinweisen. Ein deutscher Verbandsfunktionär formulierte es einmal dahingehend, dass der Baseler Ausschuss eine Veranstaltung sei, in der Verträge zu Lasten Dritter, nämlich der Kreditwirtschaft, abgeschlossen würden.

Ich denke aber, dass der Baseler Ausschuss ein probates Mittel gefunden hat, mit der die fehlende demokratische Legitimation ausgeglichen werden kann: den Pro-

zess der Konsultation. Regelungsvorschläge, die von den zahlreichen Arbeitsgruppen des Baseler Ausschusses erarbeitet und von den Ausschussmitgliedern selbst für sinnvoll erachtet werden, werden in aller Regel der betroffenen Kreditwirtschaft vorab für eine kritische Auseinandersetzung zur Verfügung gestellt. Die interessierte Öffentlichkeit hat dann die Gelegenheit, ihre Kommentare entweder direkt oder gebündelt über den nationalen Aufseher dem Ausschuss zur Kenntnis zu geben. Diese Stellungnahmen haben - soweit sinnvoll und begründet - einen wesentlichen Einfluss auf die weitere Arbeit des Ausschusses.

Ich möchte dies gern am Beispiel der gerade laufenden Überarbeitung des Basler Eigenkapitalakkords von 1988 illustrieren, die unter dem Stichwort Basel II zumindest in Deutschland für Kontroversen sorgte.

Das Vorhaben Basel II begann auf Arbeitsebene des Baseler Ausschuss bereits in 1998. Ziel war und ist es die einfachen Anrechnungssätze für die Risikoaktiva der Banken, die die alte Übereinkunft festsetzte, an die tatsächlichen Risikogegebenheiten anzupassen, um einer durch bankaufsichtliche Regelungen bedingten Fehlallokation von Kapital vorzubeugen. Dazu entwickelte der Ausschuss ein Konzept, das auf drei Säulen basiert:

1. Mindeststandards für die Eigenmittelausstattung der Institute
2. Aufsichtliches Überprüfungsverfahren - Supervisory Review Process
3. Offenlegung zur Stärkung der Marktdisziplin.

Bei der Ermittlung der bankaufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen beabsichtigt der Ausschuss die Qualität des Kreditportfolios stärker als im 88er Akkord zu berücksichtigen. Für die dafür erforderliche Bonitätseinschätzung sollen entweder externe Ratings oder die Einschätzung der kreditvergebenden Bank selbst genutzt werden. Mit einem Menü von Ansätzen sollen den Banken durch die Kapitalanforderungen Anreize gesetzt werden, zu besseren eigenen Risikomessverfahren überzuwechseln. Die praktische Ausgestaltung dieses Vorhabens sowie die in der dritten Säule vorgesehene verstärkte Transparenz der institutsindividuellen Risikosituation

fanden jedoch in der interessierten Fachwelt besonders in Deutschland kein ungeteiltes positives Echo.

Der Ausschuss stellte sein Reformwerk das erste Mal im Juni 1999 für neun Monate zur Konsultation. Nach einer weiteren Überarbeitung wurden dann im Januar 2002 im Rahmen der zweiten Konsultation mehr als 500 Seiten Papier des Ausschusses veröffentlicht. Die Resonanz auf diese beiden Papiere beinhaltete auch zwei Entschlüsse des Deutschen Bundestages vom Juni 2000 und Mai 2001, mit der Leitlinien für die deutsche Verhandlungsführung gegeben und ihr gleichzeitig gegenüber den anderen Delegationen der Rücken gestärkt werden sollte. Dies war in der 25-jährigen Geschichte des Ausschusses ein einmaliger Vorgang, der allerdings für die Durchsetzung der deutschen Ziele sehr hilfreich war, die in erster Linie in einer hinreichenden Berücksichtigung der Gegebenheiten einer mittelständisch geprägten Volkswirtschaft bei den risikosensitiven Eigenkapitalanforderungen bestanden.

Unter den Kommentatoren der beiden Konsultationspapieren befanden sich allerdings nicht nur Deutsche. Insgesamt hat der Ausschuss ein Vielfaches seiner 500 Seiten an Kommentatoren zurückerhalten. Die Auswertung und Umsetzung der Vorschläge aber auch gegensätzliche Auffassung über den zu beschreitenden Weg haben den Zeitraum vom Mai 2001 bis zum Juli dieses Jahres in Anspruch genommen, bevor der Ausschuss zu neuen Ergebnissen gekommen ist. Diese sind aus deutscher Sicht im Großen und Ganzen sehr positiv zu beurteilen, da sie den mittelständischen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Doch noch ist das Ende des Basel II Prozesses damit nicht erreicht. Die Überlegungen des Baseler Ausschusses werden zunächst durch eine weltweite Erhebungen bei Kreditinstituten, allein in Deutschland sind ca. 50 Institute beteiligt, auf ihre quantitativen Auswirkungen getestet. Erst wenn sich der Ausschuss zu Beginn des nächsten Jahres hierüber Gewissheit verschafft hat bzw. die eine oder andere Neuadjustierung vorgenommen wurde, wird er seine Überlegungen das dritte und wahrscheinlich letzte Mal zur Konsultation stellen, bevor dann nach heutiger Zeitplanung im Herbst 2003 der neue Akkord verabschiedet wird.

Ich denke, dieses Beispiel einer dreimaligen Konsultation der interessierten Öffentlichkeit verschafft dem Ausschuss eine quasi-demokratische Legitimation.

4. Schlussbemerkung

Um meine Ausführungen zu der Bedeutung des Baseler Ausschuss für die Fortentwicklung des europäischen und deutschen Finanzmarktrechts abzuschließen, möchte ich darauf hinweisen, dass natürlich auch Basel II nahezu zeitgleich in europäische Richtlinien umgesetzt werden wird. Die Europäische Kommission arbeitet deshalb schon seit langem parallel zum Baseler Ausschuss, indem jede Baseler Änderung auf ihre Europa-Tauglichkeit überprüft wird. Die Kommission wird wahrscheinlich im November diesen Jahres ihre Vorstellungen zu einer Basel II konformen EU-Richtlinie in einem konstruktiven Dialog mit der interessierten Öffentlichkeit diskutieren. Dies soll gewährleisten, dass die Verabschiedung der entsprechenden Richtlinie möglichst zeitnah zu der des neuen Baseler Akkords erfolgt. Dies ist erforderlich, um den nationalen Gesetzgebern und den Banken genügend Zeit einzuräumen, damit das Inkrafttreten der neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung Ende 2006 nicht mit der europäischen Regelungen auseinander fällt. Wäre die EU hier zu langsam, würde den europäischen Banken ein herber Wettbewerbsverlust drohen. Denn eines scheint bereits heute sicher: die neuen Eigenkapitalregelungen werden diejenigen Banken mit signifikanten Ersparnissen bei der Eigenkapitalanforderung belohnen, die zu besseren Risikomessverfahren überwechseln.

WORKING PAPERS

- 1 Andreas Cahn Verwaltungsbefugnisse der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht im Übernahmerecht und
Rechtsschutz Betroffener

- 2 Axel Nawrath Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Deutschland: Ziele
und Aufgaben der Politik, insbesondere des
Bundesministeriums der Finanzen

- 3 Michael Senger Die Begrenzung von qualifizierten Beteiligungen nach § 12
Abs. 1 KWG



INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT