

Interaktion bei der qualitativen Bankenaufsicht – Wahrnehmungen der Banken und der Aufseher

Stephan Paul, Fabian Prystav und Stefan Stein*

Zusammenfassung

Qualitative Aufsicht setzt den Zugang der Aufseher zu bankinternen Informationen voraus. In der hoheitlichen Geschäftsbeziehung zwischen Bank und Aufsicht kann dieser erzwungen werden, die Effizienz bei der Überwindung von Informationsasymmetrien – und damit der Beitrag zum übergeordneten Ziel des System-schutzes – hängen jedoch maßgeblich von der Interaktionsqualität in der Geschäftsbeziehung ab. Ziel dieses Beitrags ist die Analyse des Austausches zwischen Banken und Aufsicht und die Ableitung von Verbesserungspotenzialen. Mit Hilfe der Critical Incident Technique werten wir qualitative Tiefeninterviews mit Vorständen von genossenschaftlichen Banken und Sparkassen in Deutschland aus und spiegeln ihre Aussagen mit den Ergebnissen aus zwei Workshops mit Vertretern von Bundesbank und BaFin. Es zeigt sich, dass es für effiziente Aufsichtskommunikation Zeit, guter Vorbereitung und einer proaktiven Grundhaltung bedarf. Klare gegenseitige Erwartungen sind die Basis vertrauensvoller Interaktion.

Interaction in the Course of Qualitative Supervision – Perceptions of Banks and Supervisors

Abstract

Qualitative supervision requires the supervisors' access to a bank's internal information. In the sovereign business relationship between a bank and the supervisory authorities this access can be enforced. However, the efficiency in overcoming information asymmetries – and therefore the contribution to the goal of great-

* Prof. Dr. Stephan Paul, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Finanzierung und Kreditwirtschaft, Universitätsstraße 150, 44780 Bochum, stephan.paul@rub.de
Fabian Prystav, M.A., Ruhr-Universität Bochum, ikf° institut für kredit- und finanzwirtschaft, Universitätsstraße 150, 44780 Bochum, fabian.prystav@rub.de
Prof. Dr. Stefan Stein, Rektor, BiTS Business and Information Technology School, Reiterweg 26b, 58636 Iserlohn, stefan.stein@bits-iserlohn.de

Die Autoren danken für die hilfreichen Gutachterhinweise sowie den Gesprächspartnern auf Seiten der Banken, BaFin und Bundesbank für die ermöglichten Einblicke.

er system stability – heavily depends on the interaction quality in the business relationship. This study aims at analyzing the interaction quality between banks and supervisors and deriving areas for improvement. We apply the critical incident technique to analyze qualitative interviews with executives of German cooperative and savings banks and mirror their perceptions with the results of two workshops conducted with representatives of the German banking supervisory institutions Bundesbank and BaFin. It is shown that efficient supervisory communication requires time, thorough preparation and a proactive attitude. Clear mutual expectations are the basis for trustful interactions.

Keywords: Qualitative Bankenaufsicht, Interaktionsqualität, Aufsichtskommunikation

JEL Classification: G 21, G 28, L 14

I. Einleitung

Die Begründung für Bankenregulierung liegt in der Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft sicherzustellen¹. Das übergeordnete Ziel ist Systemschutz². Die adäquate Hinterlegung eingegangener Risiken mit Eigenkapital ist der zentrale Ansatzpunkt in der ersten Baseler Säule. Die Einhaltung des Normengerüsts muss aber auch überwacht werden. Daher liegt der Fokus in der Entwicklung der internationalen Regulierungsarchitektur nicht mehr ausschließlich darauf, Regulierungsregeln weltweit zu standardisieren, sondern Wissensdefiziten bei deren Umsetzung entgegenzuwirken³. Dieser Ansatz manifestiert sich in der qualitativen Aufsicht der Säule II.

Dabei wird stärker als zuvor Verantwortung in die Hände der Finanzinstitute selbst gelegt⁴. *Rösel*, Exekutivdirektor Bankenaufsicht der BaFin, bezeichnet die Aufseher als „kritische Dialogpartner“ für die Banken mit wertvollen Quervergleichsmöglichkeiten, sie seien aber eben „nicht die besseren Banker“⁵. *Sanio*, ehemaliger Präsident der BaFin, beschreibt die Rolle der Aufseher als „Vorwegnehmer“, deren Aufgabe es ist, ein Gespür für neue Risiken zu entwickeln⁶. Zur Erfüllung dieser Aufgaben brauchen die Aufseher tiefe Einblicke vor allem in das Risikomanagement der Banken. Zwar kann in der hoheitlichen Geschäftsbezie-

¹ Vgl. *Paul* (2000), S. 283.

² Vgl. *Paul* (2011), S. 457.

³ Vgl. *Haucap/Heimeshoff/Uhde* (2010), S. 11.

⁴ Vgl. *Germain* (2007), S. 79.

⁵ *Rösel* (2013), S. 16.

⁶ Vgl. *Sanio* (2011).

hung die Herausgabe von Informationen erzwungen werden, die Effizienz bei der Überwindung von Informationsasymmetrien hängt aber – wie in einer normalen Geschäftsbeziehung – erheblich davon ab, in welchem Maße die Beziehung von Offenheit und Vertrauen geprägt ist⁷. Vorherige Studien⁸ deuten hier auf Kommunikationsprobleme zwischen Banken und Aufsicht hin, die der erfolgreichen Schließung der Wissenslücke zwischen den Beteiligten entgegenstehen und damit negativ auf die Qualität der Aufsicht wirken.

Ziel dieses Beitrags ist die Analyse der Interaktionsqualität zwischen Banken und Aufsicht im Zuge der qualitativen Regulierung und die Ableitung von Verbesserungspotenzialen. Hierzu erörtern wir zunächst anhand eines Ablaufschemas den Prozess qualitativer Aufsicht und fassen dann bestehende Forschungsergebnisse zusammen. Die theoretische Einordnung entlang der Dienstleistungstheorie dient als Grundlage für die empirische Untersuchung. Mit Hilfe der Critical Incident Technique werten wir qualitative Tiefeninterviews mit Vorständen von genossenschaftlichen Banken und Sparkassen in Deutschland aus. Der Fokus auf diesen Instituten ergibt sich aus deren Vernachlässigung bei vorangegangenen Studien und ihrer Bedeutung für das deutsche Bankensystem. Wir arbeiten heraus, wie die Beaufsichtigten die Beziehung zu den Regulierungsverantwortlichen in Form der Deutschen Bundesbank und der BaFin wahrnehmen und wie sie die Qualität der Aufsicht einschätzen. Die Aussagen der Bankvertreter spiegeln wir an den Ergebnissen aus zwei Workshops mit Vertretern der Aufsicht und entwickeln abschließend für beide Seiten Handlungsempfehlungen.

II. Schematischer Ablauf qualitativer Aufsicht

Voraussetzung für die Analyse potenzieller Kommunikationsdefizite im Zuge qualitativer Aufsicht ist ein Verständnis der grundsätzlichen Abläufe und der daran beteiligten Akteure. Das in Abbildung 1 dargestellte Ablaufschema stellt hierbei ein Ergebnis unserer empirischen Untersuchung dar, das zugunsten der besseren Nachvollziehbarkeit der im weiteren Verlauf folgenden Ausführungen bereits an dieser Stelle vorweggenommen wird. Neben Meldewesen und schriftlichen Zusatzabfragen sind mit dem routinemäßigen Aufsichtsgespräch und der Sonderprüfung nach

⁷ Vgl. etwa die Ergebnisse zur Finanzkommunikation nicht börsennotierter Unternehmen von *Paul/Prystav/Stein* (2011), S. 767–769.

⁸ Vgl. Kap. III. dieses Beitrags.

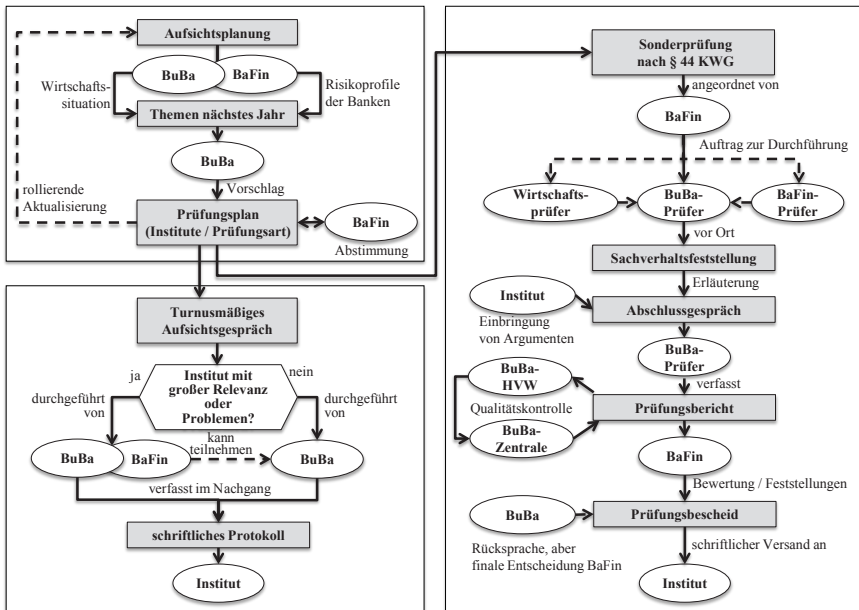


Abbildung 1: Ablaufschema qualitativer Aufsicht⁹

§ 44 KWG zwar die beiden wesentlichen Formate qualitativer Aufsicht grundsätzlich bekannt, die dahinterstehenden Abläufe und Verantwortlichkeiten jedoch kaum transparent – nach unseren Befragungsergebnissen selbst für einen Großteil der betroffenen Banken.

Im Rahmen der Aufsichtsplanung bestimmen BaFin und Bundesbank gemeinsam die relevanten Themen für das nächste Jahr. Diese ergeben sich aus der Analyse der Risikoprofile der Banken sowie allgemeiner ökonomischer Faktoren. Die Bundesbank entwickelt daraus einen vorläufigen Prüfungsplan, in dem die zu prüfenden Institute und die jeweilige Prüfungsart festgelegt werden. Dieser Plan wird mit der BaFin abgestimmt und rollierend aktualisiert.

Routinemäßige Aufsichtsgespräche finden in der Regel jährlich, bei kleinen Instituten unter Umständen auch nur im zweijährigen Rhythmus statt. Sie liegen in der Verantwortung der Bundesbank, nur bei Instituten mit großer Relevanz oder akuten Problemen wird das Gespräch von Bun-

⁹ Eigene Darstellung auf Basis der im Rahmen dieses Forschungsprojekts geführten qualitativen Interviews, siehe Kapitel V. dieses Beitrags.

desbank und BaFin gemeinsam durchgeführt. Die BaFin kann optional jedoch an allen Gesprächen teilnehmen. Im Nachgang der ca. 2–3 stündigen Aufsichtsgespräche erhalten die Institute von der Bundesbank ein schriftliches Protokoll mit den wesentlichen Gesprächsinhalten.

Sonderprüfungen nach § 44 KWG werden von der BaFin angeordnet und von Prüfern der Bundesbank, der BaFin oder externen Wirtschaftsprüfern durchgeführt, ggf. auch in Kooperation. Im Zuge der Prüfung vor Ort erfolgt die Sachverhaltsfeststellung, die der Bank im Abschlussgespräch erläutert wird. Hier hat diese noch einmal die Möglichkeit, eigene Argumente einzubringen. Im Falle einer Prüfung bspw. durch die Bundesbank verfasst der Bundesbank-Prüfer im Anschluss einen ersten Entwurf des Prüfungsberichts, der anschließend eine mehrstufige Qualitätskontrolle mit Quervergleichen zu anderen Prüfungen in der zuständigen Hauptverwaltung und dann die Zentrale der Bundesbank durchläuft, bevor er an die BaFin weitergegeben wird. Erst jetzt werden die erhobenen Sachverhalte bewertet und basierend darauf von der BaFin Maßnahmen abgeleitet und Feststellungen getroffen. Es folgt eine Rücksprache mit der Bundesbank, die finale Entscheidung liegt aber unabhängig von der Zustimmung der Bundesbank bei der BaFin, die im letzten Schritt den schriftlichen Prüfungsbescheid an die Bank sendet.

III. Existierende Studien und Erkenntnisse aus angrenzenden Themengebieten

Empirische Studien zur Qualität von Bankenregulierung setzen in der Regel auf der Seite der Regulierenden an. Es existieren zwei grundlegende Ansätze: (1) Befragungen und (2) die Evaluation von Regulierungsvorschriften¹⁰. *Barth, Caprio* und *Levine* (2008) haben in mehreren Aktualisierungen über Befragungen von Regulierungsträgern eine Datenbank aufgebaut, die Informationen zu Regulierungsausprägungen und -niveaus in Bankensystemen weltweit enthält. *Neyapti* und *Dincer* (2005) hingegen stellen eine Checkliste auf, mit Hilfe derer sie die Gesetzestexte und Regulierungsvorschriften in 23 Entwicklungs- und Übergangsländern analysieren und daraus auf die Qualität der Bankenaufsicht schließen. Die Beziehungsqualität zwischen Bank und Aufsicht bzw. die Zufriedenheit auf Bankenseite werden in keiner der Studien thematisiert und bilden kein Prüfungsmerkmal. Eine mögliche Ursache ist, dass die

¹⁰ Vgl. *Neyapti/Dincer* (2005), S. 80.

Basel Core Principles als zentraler Orientierungspunkt zur Bewertung von Regulierungsqualität herangezogen werden (Principle-by-principle grading¹¹). In den Core Principles wird zwar wiederholt die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Regulierungsverantwortlichen innerhalb eines Landes sowie international zwischen verschiedenen Ländern betont¹², von Kooperation mit den beaufsichtigten Banken selber hingegen ist keine Rede.

Studien, die einen umgekehrten Blickwinkel wählen und auf Banken-seite ansetzen, sind national wie international rar. In anderen Kontexten ist die Abfrage der Zufriedenheit mit hoheitlichen Dienstleistungen verbreiteter: So wurde 2012 eine Evaluation der Arbeit der *Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung* veröffentlicht¹³. Ein anderes Beispiel sind die regelmäßigen Befragungen von Steuerpflichtigen zur Zufriedenheit mit dem Service der Finanzämter, initiiert von der *Finanzverwaltung NRW*¹⁴. Mit Blick auf die Bankenaufsicht wurde in Norwegen erstmals 2004 eine Studie mit diesem Anspruch durchgeführt, die 2006 und 2010 unter dem Titel „Brukernes vurderinger av Finanstilsynet“¹⁵ aktualisiert wurde¹⁶.

Im Auftrag des *Bundesministeriums der Finanzen* wurden derartige Daten 2006 erstmals auch in Deutschland erhoben (im Zuge einer Kooperation des *DIW* und des *ikf^o Institut für Kredit- und Finanzwirtschaft*)¹⁷. Diese Studie wurde nach der Finanzkrise unter Beibehaltung des methodischen Ansatzes fortgeführt¹⁸. Repräsentativ ausgewählte Kreditinstitute wurden auf Basis eines schriftlichen Fragebogens interviewt und ihre Antworten in einen Qualitätsindex zwischen 0 und 100 Punkten umgerechnet. In Anlehnung an die norwegische Vergleichsstudie wurden Indexwerte ab 70 Punkten als sehr gut bewertet¹⁹. Die Kernergebnisse beider Untersuchungen werden an dieser Stelle rekapituliert.

Die befragten Banken geben zwar an, eine klare Aufsichts- und Prüfungsstrategie zu erkennen, bezweifeln aber die Fähigkeit der Aufsicht,

¹¹ Vgl. *Cihák/Tieman* (2008), S. 6.

¹² Vgl. *Basel Committee on Banking Supervision* (2011), insb. Principles 3, 8 und 13.

¹³ Vgl. *Pellens et al.* (2012).

¹⁴ Vgl. *Finanzverwaltung NRW* (2008).

¹⁵ Sinngemäß im Deutschen: Nutzerbewertung der norwegischen Finanzaufsichtsbehörde „Finanstilsynet“.

¹⁶ Vgl. *TNS Gallup* (2010).

¹⁷ Vgl. *Alvarez-Plata et al.* (2006).

¹⁸ Vgl. *Paul/Stein/Meine* (2011).

¹⁹ Vgl. *Paul/Stein* (2007); *Paul/Stein/Uhde* (2008).

Tabelle 1

Wahrnehmung von Qualitätsaspekten der Aufsicht im Zeitvergleich²⁰

	2010 gegenüber 2006 hat sich/ist ...		
	verbessert	gleich geblieben	verschlechtert
Bewertung des Aufsichtsgesprächs		×	
Einschätzung der allgemeinen Steuerung durch Verordnungen und Rundschreiben		×	
Beurteilung der Prüfung nach § 44 KWG		×	
Bundesbank und BaFin im Vergleich		×	
Detaillierte Vorgaben zur Erfüllung der qualitativen Anforderungen			×
Einschätzung der Strategie der Aufsicht			×
Gesamtqualität der deutschen Bankenaufsicht			×
Erfahrungen mit dem Aufsichtspersonal insgesamt			×
Qualitative Aufsicht als Chance zur marktgerechten Gestaltung der Geschäftsabläufe			×
Nutzen durch Sonderprüfung gemäß § 44 KWG	×		

Probleme mit Blick auf den Systemschutz frühzeitig zu erkennen, insbesondere im Nachgang der Finanzkrise. Besonders kritisch wird zu beiden Befragungszeitpunkten die Rolle der deutschen Aufsicht im Kontext der Weiterentwicklung der internationalen Regulierungsnormen gesehen. Die Beurteilung der Prüfungen nach § 44 KWG ist grundsätzlich positiv, diese werden aber als großer Aufwand mit geringem Nutzen wahrgenommen. Ähnliches gilt für die jährlichen Aufsichtsgespräche. Die Bundesbank wird im Vergleich zur BaFin konstant als kompetenterer Ansprechpartner mit klarerem Praxisbezug bezeichnet²¹. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Wahrnehmungen im Zeitverlauf in der Übersicht. Statt einer Verbesserung zwischen den Erhebungszeitpunkten zeigt sich in fast

²⁰ Paul/Stein/Meine (2011), S. 562.

²¹ Vgl. Paul/Stein/Meine (2011).

allen Punkten eine Stagnation oder gar Verschlechterung. Dies lässt sich auf die besonderen Herausforderungen für Aufseher und Banken im Zuge der Finanzkrise zurückführen, deutet aber gerade auch auf die Existenz von Kommunikationsproblemen hin, die sich im Krisenkontext offenbart haben und die näher zu untersuchen sind.

Ein potenzieller Kritikpunkt am Forschungsansatz, die Zufriedenheit von Banken mit der Aufsicht zu untersuchen, ist die Frage nach der Unabhängigkeit der Aufsicht bei gleichzeitig besonders guter Beziehung zur Bank. Die Unabhängigkeit des Prüfers ist wiederum ein zentraler Forschungszweig in der Wirtschaftsprüfungsliteratur. *Pott, Mock und Watrin* (2009) liefern hierzu eine umfassende Meta-Analyse empirischer Studien: Auf der einen Seite kann eine bereits lange bestehende Geschäftsbeziehung zwischen Prüfer und Klient dazu führen, dass sich Routine im Prüfungsvorgang einstellt und Prüfer der Gefahr unterliegen, Ergebnisse basierend auf vorangegangenen Prüfungen zu antizipieren. Auf der anderen Seite wirkt eine langfristige und vertrauensbasierte Geschäftsbeziehung dahingehend positiv, dass sich der Prüfer detailliert mit dem Unternehmen und seinen Spezifika auskennt²². Best-Practice-Forschung zeigt, dass eine gute Beziehung zwischen Wirtschaftsprüfer und Klient, Offenheit, Zusammenarbeit und Vertrauen ebenso Erfolgsfaktoren sind wie Unabhängigkeit, Objektivität und kritische Distanz²³. Prüfungsqualität wird dabei definiert als Funktion aus der Unabhängigkeit und der Kompetenz der Prüfer²⁴. Durch ihren laufenden Kontakt mit der Aufsicht sollten Kreditinstitute in der Lage sein, Einschätzungen zur Kompetenz der Aufseher abzugeben. Dies ist ein weiteres Argument dafür, in der Forschung zur Aufsichtsqualität auf Bankenseite anzusetzen. Damit soll indes nicht gesagt werden, dass die Einschätzungen der befragten Bankvorstände stets zutreffend sind. Sie sind jedoch der Startpunkt der Untersuchung, die im weiteren Verlauf auch die Sichtweise der Aufseher aufgreift.

IV. Theoretische Einordnung

Das übergeordnete Ziel von Bankenaufsicht ist, wie eingangs erwähnt, die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems. Der Systemschutz wird gestärkt, sofern die Kreditinstitute fähig und gewillt

²² Vgl. *Pott/Mock/Watrin* (2009), S. 215–217.

²³ Vgl. *Bischofberger* (2007), S. 294–299.

²⁴ Vgl. *Pott/Mock/Watrin* (2009), S. 234.

sind, ihr Geschäft risikoadäquat zu betreiben und die Aufseher in der Lage sind, systembedrohende Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern. Im Fokus der qualitativen Aufsicht der Baseler Säule II steht daher für beide Seiten der Aufbau und Austausch von Wissen, denn während die Banken im Detail über das eigene Geschäft informiert sind, verfügen die Aufseher über exklusive Quervergleichsmöglichkeiten und Kenntnisse zur Regulierungsarchitektur.

Der Umgang mit Informationsasymmetrien in Geschäftsbeziehungen ist in der Theorie Gegenstand der Informationsökonomik. Prinzipal-Agenten-Beziehungen²⁵ entstehen durch vertragliche oder rein faktische Delegation von Aufgaben. Probleme resultieren hierbei daraus, dass zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer Informationen asymmetrisch verteilt sind, der Auftragnehmer mindestens zum Teil andere Interessen als der Auftraggeber verfolgt und er zugleich ein Ergebnis herbeiführt, welches er mit dem Auftraggeber teilen muss. In einer erweiterten Sichtweise beeinflusst zudem das Handeln der einen Beziehungspartei die Ergebnisse der anderen²⁶.

Banken treten mit ihren Kunden in gegenseitige Prinzipal-Agenten-Beziehungen, in denen bspw. Unsicherheiten bezüglich der Verzinsung und Tilgung von Krediten einerseits, der Prolongation andererseits bestehen. Aus der besonderen hoheitlichen Konstellation zwischen Kreditinstitut und Aufsicht resultieren jedoch Unterschiede: Anders als in privaten Geschäftsbeziehungen wird der Auftrag – hier zur Beaufsichtigung der Bankaktivitäten – nicht von den Banken selber erteilt, sondern vom Gesetzgeber, der das Monitoring von Banken an die Träger der Aufsicht delegiert. Diese sind somit Auftragnehmer, Banken aber nur indirekt Auftraggeber. Sie unterliegen von vorne herein einem Lock-in, da sie keine Wahlmöglichkeit bei den Aufsichtsverantwortlichen haben und die Beziehung auch nicht wahlweise beenden können. Aufgabe von Bundesbank und BaFin ist es, im Zuge des Aufsichtsprozesses die Bankkunden vor Hidden Actions und Hidden Intentions²⁷ der Bank zu bewahren, etwa in Form unverhältnismäßig hoher Risiken, die die Solvenz der Bank gefährden könnten. Das Ergebnis qualitativer Aufsicht beeinflusst darüber hinaus die Allgemeinheit in Form potenzieller Kosten des Staates durch Bankenpleiten.

²⁵ Vgl. *Alchian/Demsetz* (1972); *Jensen/Meckling* (1976).

²⁶ Vgl. *Picot/Dietl/Franck* (2008), S. 72; *Picot/Reichwald/Wigand* (2003), S. 55.

²⁷ Vgl. *Picot/Dietl/Franck* (2008), S. 72–80.

Um den an sie delegierten Aufgaben nachzukommen, beauftragen die Träger der Aufsicht die Banken, Informationen bereitzustellen, sei es im Rahmen einer Sonderprüfung, eines Aufsichtsgesprächs oder sonstiger Befragungen. Im Gegenzug „beauftragen“ die Banken die Aufsicht zur Auswertung dieser Daten. Auch wenn die Banken grundsätzlich zur Preisgabe von Informationen verpflichtet sind, besteht dennoch ein Handlungsspielraum dahingehend, wie detailliert und konstruktiv sie Auskunft geben. Umfangreiche Abfragen der Aufsicht, die sich später nicht erkennbar niederschlagen, können von Bankenseite retrospektiv als „unnötiger“ Aufwand eingestuft werden. Zudem besteht die Gefahr, dass Maßnahmen der Aufseher als unfair beurteilt werden. So kann Vertrauen der Banken in die Arbeit der Aufsicht gestört und Kooperationsbereitschaft verringert werden.

Es kommt demnach sowohl auf die ausgetauschten Informationen zwischen Banken und Aufsehern an als auch auf die Art und Weise des Umgangs miteinander, oder anders ausgedrückt: auf den Kommunikationsinhalt und die Kommunikationsbeziehung. Diese zwei Dimensionen determinieren in der Konzeptualisierung von *Bruhn, Hadwich* und *Frommeyer* (2010) gemeinsam die Kommunikationsqualität. In der dienstleistungstheoretischen Literatur wird die Art und Weise der Dienstleistungserstellung analog als Interaktionsqualität²⁸ bezeichnet. Der Begriff Interaktion ist dahingehend breiter gefasst, als dass es definitorisch für wechselseitige Einwirkungen der Beziehungspartner aufeinander nicht zwangsläufig zielgerichteter Kommunikationsaktivitäten bedarf²⁹. Das Verständnis von Bankenaufsicht als einer „Dienstleistung“ der Aufsicht für die Banken ist auch unter Berücksichtigung der zuvor beschriebenen Besonderheiten der hoheitlichen im Vergleich zu einer „normalen“ Geschäftsbeziehung schlüssig, da die wesentlichen Merkmale einer Dienstleistung gegeben sind (u.a. Immaterialität, Individualität, integrative Leistungserstellung³⁰). Die wahrgenommene Qualität bezeichnet den von den Beziehungspartnern eingeschätzten Erfüllungsgrad der eigenen Erwartungen an die Kommunikation miteinander³¹. Dies ist für die Beziehung zwischen Banken und Aufsicht in der Empirie zu überprüfen, denn für das Ziel Systemschutz ergibt sich: Je höher die Kommunika-

²⁸ Vgl. für eine Übersicht gängiger Definitionen in der Literatur im Detail *Geigenmüller* (2012), S. 106 f.

²⁹ Vgl. *Nerdinger/Blickle/Schaper* (2008), S. 62 f.

³⁰ Vgl. *Bruhn* (2013), S. 21–30.

³¹ Vgl. *Bruhn/Hadwich/Frommeyer* (2010), S. 3.

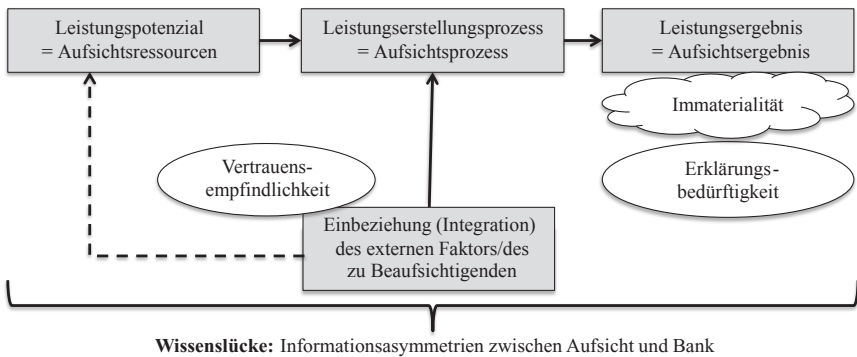


Abbildung 2: Aufsicht als Dienstleistungsprozess³²

tions- bzw. Interaktionsqualität zwischen Banken und Aufsicht, desto effektiver und effizienter gelingt die Überwindung der Wissenslücke und desto stärker ist der Beitrag zum Systemschutz.

Das Ziel der empirischen Untersuchung im weiteren Verlauf dieses Beitrags ist daher die Identifikation von Potenzialen zur Verbesserung der Interaktionsqualität zwischen Banken und Aufsicht. Die schrittweise Aufarbeitung als Dienstleistungsprozess, wie in Abbildung 2 dargestellt, bildet dafür einen strukturellen Rahmen. In der Leistungstheorie werden grundlegend drei Dimensionen unterschieden: Das Leistungspotenzial (Bereitstellungsleistung), das die Faktorebene abdeckt, der Leistungserstellungsprozess, der mit Prozessen und Funktionen korrespondiert, und das Leistungsergebnis, das die unternehmerische Zielebene repräsentiert³³. Mit der Integration des externen Faktors kommt eine vierte Dimension hinzu, die insbesondere bei der Erstellung und Vermarktung von Dienstleistungen eine wesentliche Rolle spielt³⁴. Die Idee ist hier, dass im Zuge der Leistungserstellung Faktoren vom Nachfrager der Leistung in den Verfügungsbereich des Anbieters eingebracht werden, jedoch ohne einen Übergang des Eigentums – daher die Bezeichnung als externe Faktoren. Im Folgenden werden diese vier Dimensionen näher erläutert und Haupttreiber für die angestrebte Verbesserung der spezifischen Interaktion

³² In Anlehnung an Engelhardt/Freiling (1995), S. 900; Reckenfelderbäumler (2002), S. 29; Süchting/Paul (1998), S. 622.

³³ Vgl. Engelhardt/Freiling (1995), S. 900 f.

³⁴ Vgl. Engelhardt/Freiling (1995), S. 905–907.

zwischen Banken und Aufsicht abgeleitet, die später mit den Ergebnissen der empirischen Erhebung abgeglichen werden können.

Unter dem Punkt Leistungspotenzial sind sämtliche Faktoren zu fassen, auf denen die Arbeit der Aufseher fußt. Aus der Theorie heraus ist hier als Treiber der Interaktionsqualität zum einen die (T1) inhaltliche Kompetenz der Mitarbeiter zu identifizieren³⁵, das heißt die Qualifikationen und Erfahrungen des Aufsichtspersonals. Zweitens bedarf es einer (T2) transparenten Aufgabenteilung zwischen den Aufsichtsverantwortlichen, da unter dem Schlagwort der Prozessevidenz Anbieter und Nachfrager für ein effizientes Durchlaufen des Dienstleistungsprozesses beide Klarheit über die vorgesehene Informationsintegration benötigen³⁶. Auf Anbieterseite ist das erforderliche Wissen häufig nicht zentral verfügbar, sondern über mehrere Mitarbeiter oder Abteilungen verteilt³⁷, im Kontext Bankenaufsicht sogar über mehrere Institutionen. Dies verdeutlicht wiederum die Notwendigkeit einer transparenten Aufgabenteilung und Abstimmung der Beteiligten. Dritter Treiber in der Potenzialdimension ist die Existenz eines (T3) stringenten Leitbildes. Dieses stellt die Grundlage für die Entwicklung erfolgreicher Geschäftsbeziehungen dar und umfasst sowohl bewusste Strategien als auch unbewusste Einstellungen³⁸. Anders als in regulären Geschäftsbeziehungen, in denen der Nachfrager der Dienstleistung als Auftraggeber die wesentlichen Gestaltungsentscheidungen trifft, besitzt in der hier betrachteten Beziehung die Aufsicht die Entscheidungshoheit. Umso wichtiger ist daher, dass sie in der Interaktion mit den Banken einem vorab klar definierten strategischen Ansatz folgt.

Die Faktoren in der Potenzialdimension werden im Zuge des Leistungserstellungsprozesses miteinander kombiniert. Dieser beinhaltet die Durchführung von Aufsichtsgesprächen und Sonderprüfungen. Die Leistungserstellung setzt zwingend die Integration des externen Faktors voraus. Mit Blick auf die qualitative Bankenaufsicht handelt es sich dabei um bankinterne Informationen, die verknüpft mit allgemeinen Marktinformationen den wesentlichen „Produktionsfaktor“ für qualitative Aufsicht bilden³⁹. Für die Steigerung der Effizienz ergeben sich aus der Theorie heraus drei weitere Treiber: erstens die (T4) Vertrauenswürdigkeit

³⁵ Vgl. *Bruhn/Hadwich/Frommeyer* (2010), S. 12.

³⁶ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 92.

³⁷ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 97.

³⁸ Vgl. *Diller/Kusterer* (1988), S. 216.

³⁹ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 94.

beider Beziehungspartner. Die Verfügungsrechte an den bankinternen Informationen bilden ein potenzielles Konfliktpotenzial⁴⁰. Die bereitwillige Weitergabe von Informationen an die Aufsicht ist für die Banken mit Unsicherheiten verbunden und kann, wie zuvor im Kontext der Principal-Agent-Theorie erläutert, den Aufbau von Vertrauen hemmen. Umgekehrt können Hidden Actions und Intentions die Vertrauenswürdigkeit der Kreditinstitute untergraben, wenn etwa Informationen bewusst zurückbehalten oder geschönt werden.

Die Integration des externen Faktors ist zudem nicht nur Aufgabe des Anbieters, sondern liegt auch in der Verantwortung des Nachfragers⁴¹. Zur Illustration dient das Beispiel eines Werkstattbesuchs: Um eine möglichst schnelle und kostengünstige Reparatur zu ermöglichen, ist der Kunde gefragt, das Fahrzeug zum vereinbarten Termin pünktlich abzugeben und die wahrgenommenen Probleme möglichst detailliert zu beschreiben. Nur dann ist eine effiziente Fehlerdiagnose durch den Mechaniker möglich. Nächster Treiber ist somit der (T5) Einsatz in die Beziehung, den die Banken über die erzwungene Informationspreisgabe hinaus bereit sind zu leisten. So wie *Söllner* (1999) Commitment als die empfundene Bindung gegenüber einem Geschäftspartner definiert, die zu Investitionen und Einsatz in die Beziehung führt, determiniert die Grundhaltung der Banker zum Konzept qualitativer Aufsicht maßgeblich, wie aktiv sie Aufsichtskommunikation betreiben und damit ihre „konstruktive Mitwirkung“⁴². Die Banken befinden sich in einer erzwungenen Beziehung, was im Ausgangszustand ein „negatives Commitment“ gegenüber der Aufsicht bedeuten kann⁴³. Ein positives Commitment hingegen führt zu freiwilligen Leistungsbeiträgen wie Kooperationswille und Toleranz. (T6) Routinisierung bildet mit Blick auf die Dimensionen Leistungserstellung und Integration des externen Faktors den nächsten Treiber der Interaktionsqualität, denn sind die Formate des Informationsaustausches bekannt und bewährt, sinken die Gefahr von (technischen) Problemen beim Transfer sowie der Aufwand für die Informationszusammenstellung bzw. -auswertung⁴⁴. Auch sind die jeweiligen Beziehungspartner sowie deren Einstellungen und Verhaltensweisen mit zunehmender Beziehungsdauer besser einschätzbar. Diese Vertrautheit (vergangenheitsorientiert)

⁴⁰ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 101.

⁴¹ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 92.

⁴² Vgl. *Geigenmüller* (2012), S. 42.

⁴³ Vgl. *Bruhn* (2013), S. 102 f.

⁴⁴ Vgl. *Kleinaltenkamp* (1997), S. 96.

bildet neben Vertrauen (zukunftsorientiert) die zweite Komponente im Konstrukt der Beziehungsqualität⁴⁵.

Am Ende des Dienstleistungsprozesses steht das Leistungsergebnis. Hierzu zählen bspw. die im Zuge eines Aufsichtsgesprächs gewonnenen Erkenntnisse oder der schriftliche Bescheid an die Bank nach Abschluss einer Sonderprüfung. Der von den Kreditinstituten wahrgenommene (T7) Nutzwert bildet in der Dimension Leistungsergebnis den ersten Treiber der Interaktionsqualität, da die Banken zukünftige Investitionen in die Aufsichtskommunikation in der Regel vom wahrgenommenen Beziehungserfolg des bisherigen Engagements abhängig machen werden⁴⁶. Analog zu Bankdienstleistungen ist das Leistungsergebnis qualitativer Aufsicht immaterieller Natur und weist daher eine besondere Erklärungsbedürftigkeit auf⁴⁷. So hängt der Mehrwert, den eine Bank aus dem Prüfungsergebnis ziehen kann, unmittelbar von dessen Verständlichkeit ab. Je klarer das Feedback ist, desto einfacher können auf der Sachebene Mängel beseitigt und auf der emotionalen Ebene Entscheidungen akzeptiert werden, ohne dass die Beziehung beschädigt wird. Damit bildet die (T8) Nachvollziehbarkeit den nächsten Treiber. Gemäß der Leistungstheorie kommt es im Zuge der Informationsintegration auf beiden Seiten zur „Kuppelproduktion von Wissen“, auf das zu späteren Zeitpunkten auch im Hinblick auf andere Transaktionen zurückgegriffen werden kann⁴⁸. So wie ein Dienstleistungsanbieter zunehmend Information über die Begebenheiten beim Kunden, dessen Probleme und auch Lösungsansätze erlangt, können die Aufseher sukzessiv Know-how aufbauen und Best Practices innerhalb der beaufsichtigten Banken identifizieren. Umgekehrt sammeln die Banken Erfahrungen, die sie bei zukünftigen Aufsichtskontakten verwerten können. Somit stellt die Identifikation von (T9) Zukunftspotenzialen in der Geschäftsbeziehung den letzten Treiber der Interaktionseffizienz dar. Es gilt, fortlaufend Bereiche zu identifizieren, in denen die Beziehungspartner voneinander lernen können. Eine Beendigung der Beziehung ist aufgrund des hoheitlichen Machtverhältnisses schließlich ausgeschlossen.

⁴⁵ Vgl. Bruhn (2013), S. 47 f.

⁴⁶ Vgl. Plinke/Söllner (2005), S. 89 f.

⁴⁷ Vgl. Süchting/Paul (1998), S. 625 f.

⁴⁸ Vgl. Kleinaltenkamp (1997), S. 97.

V. Untersuchungsmethodik

Die existierenden Studien zur Wahrnehmung der Bankenaufsicht folgen einem quantitativen Forschungsansatz. In dieser Untersuchung wählen wir jedoch einen qualitativen Ansatz, mit dem Ziel, ein tieferes Verständnis für Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale der Interaktion zwischen Banken und Aufsehern zu schaffen⁴⁹. Voraussetzung hierfür sind die Klärung der Fragestellung der Analyse, die theoretische Anbindung an die bisherige Forschung über den Gegenstand und ggf. die Differenzierung in Unterfragen⁵⁰. Aufbauend auf den aus der Theorie abgeleiteten Treibern der Interaktionsqualität und der festgestellten Komplexität des Aufsichtsprozesses ergeben sich für die vorliegende Untersuchung zwei übergeordnete Fragestellungen:

- Wie nehmen Banken und Aufseher die Interaktionsqualität wahr?
- Wie werden die Abläufe und Ergebnisse der Aufsichtssituation von den beiden Parteien beschrieben?

Die Datenbasis für die Analyse bilden die Protokolle qualitativer Tiefeninterviews mit Sparkassen und Genossenschaftsbanken auf Vorstandsebene. Ausgehend von der Liste aller Sparkassen und genossenschaftlichen Banken in Deutschland wurden zunächst anhand der Bilanzsumme drei Größenklassen gebildet. Als nächstes wurden analog zum Verhältnis der Anzahl von Sparkassen zu Genossenschaftsbanken und deren Aufteilung in die drei Größenklassen nach dem Zufallsprinzip insgesamt 60 Institute angeschrieben, von denen sich 24 zu einem qualitativen Tiefeninterview von ca. 2 Stunden Dauer bereit erklärten (zur Struktur der befragten Institute vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Struktur der befragten Institute

Institute nach Art	#	Institute nach Bilanzsumme	#
Sparkassen	6	Weniger als 1.000 Mio. €	11
Genossenschaften	18	1.000–5.000 Mio. €	8
		Mehr als 5.000 Mio. €	5
SUMME	24	SUMME	24

⁴⁹ Vgl. *Flick/Steinke* (2005), S. 14.

⁵⁰ Vgl. *Mayring* (2003), S. 52.

Die Interviews wurden von den Verfassern im Zeitraum August 2012 bis Juli 2013 durchgeführt. Um sicher zu stellen, dass die einzelnen Gespräche einer gemeinsamen Systematik folgen, wurde hierfür ein Gesprächsleitfaden entwickelt und die ersten Termine gemeinsam absolviert. Der Leitfaden umfasst – entlang der Struktur des Dienstleistungsprozesses – vier Fragenblöcke mit insgesamt 16 offenen Fragen. Die Gesprächsführung erfolgte teilstandardisiert, d. h. dass nicht in jedem Interview alle Fragen in fester Reihenfolge gestellt wurden, sondern individuell auf den Gesprächspartner und von ihm eingebrachte Aspekte eingegangen wurde⁵¹. Nach jedem Gespräch wurden ein Protokoll angefertigt und neue Erkenntnisse abgeglichen. Der nach Abschluss von ca. 15 Interviews subjektiv wahrgenommene Sättigungseffekt in dem Sinne, dass keine vollständig neuen inhaltlichen Aspekte mehr hinzukamen, bestätigt sich anhand der Tatsache, dass in der finalen Auswertung jeder Untergruppe mindestens fünf redundante Antworten zuzuordnen sind (vgl. Tabelle 3). Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Größenklasse der Institute, aus der am häufigsten zur qualitativen Aufsicht Stellung genommen wird, am häufigsten vertreten war. Die Gesamtzahl von 24 Interviews ist somit als ausreichend für die Ableitung qualifizierter Ergebnisse einzustufen.

Um die inhaltlichen und formalen Merkmale der Analyse intersubjektiv nachvollziehbar beschreiben zu können⁵², wurden zur Auswertung der qualitativen Interviews als inhaltsanalytische Verfahren die strukturierende Inhaltsanalyse⁵³ in Verbindung mit der Critical Incident Technique (CIT) eingesetzt⁵⁴. Der insgesamt zehn Einzelschritte umfassende Prozess der inhaltlichen Strukturierung nach *Mayring*⁵⁵ lässt sich in drei Kernabschnitte zusammenfassen: Zunächst wurden theoriegeleitet Hauptkategorien festgelegt (hier: die vier Dimensionen des Dienstleistungsprozesses), anschließend anhand des entwickelten Codier-Leitfadens Fundstellen (hier: in Form von Critical Incidents) aus dem Material extrahiert und diese schließlich zur Auswertung (siehe Kap. VI. dieses Beitrags) je Kategorie zusammengefasst.

⁵¹ Vgl. *Gläser/Laudel* (2010), S. 41 f.

⁵² Vgl. *Früh* (2004), S. 25.

⁵³ Vgl. *Mayring* (2003), S. 89.

⁵⁴ Bezogen auf ein vorangegangenes Forschungsprojekt der Autoren zur Finanzkommunikation nicht börsennotierter Unternehmen, vgl. hierzu *Paul/Prystav/Stein* (2011); vgl. zur CIT allgemein *Chell* (1998); *Flanagan* (1954).

⁵⁵ Vgl. zum Prozess der inhaltlichen Strukturierung im Detail *Mayring* (2003), S. 84–90.

Critical Incidents werden in dieser Studie als solche Vorkommnisse aufgefasst, die mit Blick auf die formulierten Forschungsfragen den stärksten Deutungsbeitrag zur wahrgenommenen Interaktionsqualität zwischen Banken und Aufsicht haben und/oder Aufschlüsse über die Abläufe bzw. Ergebnisse der Aufsichtssituation geben. Im Verständnis von *kritisch* folgen wir dabei der Wortherkunft aus dem Griechischen („kritikós“) im Sinne von „zur entscheidenden Beurteilung gehörend“. Es geht gemäß der Wortbedeutungen von kritisch nicht ausschließlich um negativ beurteilende Aussagen, sondern um solche, die generell beurteilend/prüfend/unterscheidend sind.⁵⁶ Der englische Begriff Incident ist ebenfalls abstrakter zu verstehen als die wörtliche deutsche Übersetzung Ereignis. Ein praktisches Beispiel aus dieser Studie: Ein Befragter berichtet vom Erhalt des schriftlichen Prüfungsbescheids, der das positive Feedback im Rahmen des persönlichen Abschlussgesprächs stark konterkariert habe. Ein anderer Befragter erklärt, dass er keinerlei Versuche unternehme, von sich aus eigene Anliegen in das Aufsichtsgespräch einzubringen. In beiden Fällen liegen Incidents vor, die als critical einzustufen sind, da sie sich der Herkunft des Wortes gemäß als aus der Sicht der Befragten entscheidend für die Beurteilung der Interaktionsqualität erweisen.

Vorteile der CIT sind ihre Flexibilität und die Tatsache, dass die Daten aus Sicht der Befragten in ihren eigenen Worten erfasst werden. Ein Nachteil der Methode besteht darin, dass Verzerrungen in Form einer Re-Interpretation zurückliegender Ereignisse durch die Befragten oder eine Fehlinterpretation durch den Interviewer entstehen können⁵⁷. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie ist zudem zu hinterfragen, inwieweit die wahrgenommene Interaktionsqualität aus Sicht der Banken einer Verzerrung mit Blick auf die Ergebnisse des aufsichtlichen Handelns unterliegt. Eine Bank, die in einer Sonderprüfung schlecht abgeschnitten hat, könnte dazu tendieren, die Interaktion mit der Aufsicht automatisch als negativ zu bewerten. Zwar kann dieser Einwand nicht gänzlich ausgeräumt werden, die Prüfung der Interviewprotokolle speziell hinsichtlich dieses Aspektes führt jedoch zu dem Schluss, dass auch von den Bankvertretern, die von Feststellungen und Konflikten in Verbindung mit Sonderprüfungen betroffen waren, eine differenzierte Beurteilung der Interaktion mit den Aufsichtsvertretern vorgenommen wurde. So kritisiert ein Befragter zwar die fehlende Offenheit für Rück-

⁵⁶ Vgl. Duden, 26. Aufl., „kritisch“.

⁵⁷ Vgl. *Gremler* (2004), S. 67 f.

fragen im Prüfungskontext, lobt aber gleichzeitig ausdrücklich die insgesamt steigende Personalqualität der Aufsicht.

Basierend auf den Protokollen der qualitativen Interviews wurden 398 Incidents identifiziert. Der Dienstleistungsprozess bildet den Rahmen für das zur Anwendung gekommene Kategorisierungssystem. Die Unterkategorien und -gruppen wurden im Zuge einer wiederholten Sortierung der extrahierten Incidents entwickelt, bis die Incidents einer Gruppe zueinander eine inhaltlich möglichst hohe Ähnlichkeit aufwiesen und sich von anderen Gruppen möglichst deutlich unterschieden. Es wurde dabei ein dreistufiger Codierungsschlüssel verwendet, der sich zusammensetzt aus einer römischen Zahl für die prozesstheoretische Dimension, einem Buchstaben für eine Themen-Kategorie und einer arabischen Zahl für eine Incident-Gruppe. Beispielsweise verweist der Code [I-C-1] auf Incidents der Dimension (I) Leistungspotenzial, die thematisch in die Kategorie (C) Personalqualität fallen und zwar in der Gruppenausprägung (1) Verbesserung im Zeitverlauf. Die vollständige Kategorienübersicht und Incident-Verteilung ist in Tabelle 3 aufgeführt.

Tabelle 3
Kategorisierungssystem für Incidents

Code	Gruppen-Bezeichnung	# Inc.	Code	Gruppen-Bezeichnung	# Inc.
I	Leistungspotenzial	95	[I-C]	<i>Personalqualität Bundesbank und BaFin</i>	54
[I-A]	<i>Strategischer Ansatz</i>	17	[I-C-1]	Verbesserung im Zeitverlauf	6
[I-A-1]	Strategie erkennbar, nicht immer stringent	6	[I-C-2]	Heterogenität der Mitarbeiter	6
[I-A-2]	Risikoorientierung und Geschäftsmodell vernachlässigt	6	[I-C-3]	Bundesbank Bewertung	20
[I-A-3]	Paradigmenwechsel Verbraucherschutz („BaFin 2“)	5	[I-C-4]	BaFin Bewertung	22
[I-B]	<i>Aufgabenteilung BaFin und Bundesbank</i>	24	II	Leistungserstellungsprozess	82
[I-B-1]	Widersprüchlichkeiten und eingeschränkte Transparenz	8	[II-A]	<i>Aufsichtsgespräch</i>	43
[I-B-2]	Wahrnehmung von Konflikten	10	[II-A-1]	Gesamteinschätzung überwiegend positiv	6
[I-B-3]	Gutes Funktionieren oder irrelevant	6	[II-A-2]	Vorlauf, Vorabinformationen und Umfang angemessen	10
			[II-A-3]	Bundesbank aktiverer Part	14

Code	Gruppen-Bezeichnung	# Inc.	Code	Gruppen-Bezeichnung	# Inc.
[II-A-4]	Inhalte breit gefächert	13	[III-D]	<i>Umgang mit Aufsicht als Geschäftspartner</i>	20
[II-B]	<i>Sonderprüfung</i>	39	[III-D-1]	Atmosphäre gut, persönlicher Kontakt wichtig	15
[II-B-1]	Durchführung BuBa, BaFin, Wirtschaftsprüfer oder Kombination	9	[III-D-2]	Vorteile aus guter Beziehung	5
[II-B-2]	Lange Zeitabstände	11	IV	Leistungsergebnis	104
[II-B-3]	Inhalte und Detailorientierung	11	[IV-A]	<i>Prüfungsergebnis und Feedback</i>	23
[II-B-4]	Gemischte Erfahrungen	8	[IV-A-1]	Feedback besser, aber noch ausbaufähig	11
III	Integration des Externen Faktors	117	[IV-A-2]	Prüfungsbericht als Verwaltungsakt, Fairness unterschiedlich	12
[III-A]	<i>Einstellung der Banken</i>	16	[IV-B]	<i>Nutzen aus Gesprächen und Prüfungen</i>	23
[III-A-1]	Qualitative Aufsicht als Chance	7	[IV-B-1]	Direkter oder indirekter Mehrwert	12
[III-A-2]	Qualitative Aufsicht als Risiko	9	[IV-B-2]	Nutzen zu gering	11
[III-B]	<i>Organisation der Informationsbereitstellung durch die Banken</i>	69	[IV-C]	<i>Voneinander Lernen</i>	34
[III-B-1]	Verteilung von Verantwortlichkeiten und Qualifikation	12	[IV-C-1]	Aufseher bauen Know-how durch Banken auf	9
[III-B-2]	Austausch mit anderen Banken und internes Reporting	26	[IV-C-2]	Verständnis der Aufsicht für Geschäftsmodell	12
[III-B-3]	Aufwand für Prüfungen, Aufsichtsgespräche und Meldewesen	31	[IV-C-3]	Quervergleich und Verständnis für Motivation und Abläufe	13
[III-C]	<i>Aktive Themensetzung durch die Banken</i>	12	[IV-D]	<i>Zukunft</i>	24
[III-C-1]	Offenheit	7	[IV-D-1]	Regulierungsspirale und Unsicherheiten europäische Ebene	16
[III-C-2]	Verschlossenheit	5	[IV-D-2]	Art der Aufsicht weiterentwickeln	8

Erstmalig ist es darüber hinaus gelungen, auch die Perspektive der Aufsicht in die Erhebung mit einzubeziehen. Es wurden hierfür zwei Workshops mit Vertretern der Bundesbank bzw. der BaFin durchgeführt, die eine Spiegelung der Wahrnehmungen der Bankenvertreter ermöglichen. Die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse folgen den vier genannten Dimensionen des Dienstleistungsprozesses. Einleitend werden die Ergebnisse jeweils als Übersicht in Tabellenform präsentiert. Hierbei werden die Kernaussagen der Bankvertreter mit den Aussagen der Aufseher gespiegelt.

VI. Diskussion der Ergebnisse aus den Interviews

1. Leistungspotenzial

Der strategische Ansatz der Aufsicht, die Aufgabenteilung zwischen den Aufsichtsinstitutionen und die vorhandene Personalqualität bilden die Basis für den operativen Aufsichtsprozess und zählen daher zur Dimension Leistungspotenzial. Die Befragten geben an, den strategischen Ansatz, den die Aufsicht mit ihrer Arbeit und den Prüfungen verfolgt, grundlegend zu erkennen, halten viele Aktivitäten allerdings für überzogen und das Ziel des Systemschutzes verfehlend. Statt einer Orientierung am individuellen Risiko des jeweiligen Instituts sei der Prüfungsansatz rein formal. Die Aufseher bestätigen, dass die Nachhaltigkeit von Geschäftsmodellen inzwischen im Mittelpunkt der Aufsichtsstrategie stehe und man versuche, frühzeitig potenziell gefährdete Institute zu identifizieren. Mit Blick auf die aus der Theorie abgeleiteten Treiber der Interaktionsqualität ist festzuhalten, dass die Aktivitäten der Aufseher einem klaren (T3) Leitbild folgen, die Stringenz in der Umsetzung jedoch ausbaufähig zu sein scheint, da die Bankenvertreter ausgerechnet das Verständnis der im Fokus stehenden Geschäftsmodelle in Frage stellen.

Die (T2) Transparenz der Aufgabenteilung als weiterer Effizienztreiber ist intern zwischen BaFin und Bundesbank nach eigener Aussage inzwischen auf einem guten Niveau – auch dank der Aufsichtsrichtlinie⁵⁸. Für die Kreditinstitute sind die Zuständigkeiten und Abläufe allerdings nach wie vor weitgehend undurchsichtig: „Man erkennt ein unabgestimmtes Vorgehen, Dopplung von Fragen etc.“ Die Befragten wünschen sich hier

⁵⁸ Aufsichtsrichtlinie (in der Fassung vom 21. Mai 2013) abrufbar unter: http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Richtlinie/rl_130521_aufsichtsrichtlinie.html

Tabelle 4
Ergebnisse zum Leistungspotenzial

	<i>Die Banken sagen ...</i>	<i>Die Aufseher sagen ...</i>
<i>[I-A] Strategischer Ansatz</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie erkennbar, aber nicht immer stringent. • Risikoorientierung und Spezifika Geschäftsmodell vernachlässigt. • Neue Verbraucherschutzvorgaben in der Wertpapierberatung verhindern Geschäft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsmodelle der Banken stehen zunehmend im Fokus und werden hinterfragt. • Quervergleiche und Analyse von Prüfungsergebnissen auf Ausreißer.
<i>[I-B] Aufgaben- teilung BaFin und Bundesbank</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Widersprüchlichkeit und Dopplungen. • Transparenz über Abläufe stark eingeschränkt. • Wahrnehmung von Konflikten, Kompetenz- und Machtwettbewerb. • Probleme mit BaFin-Abteilung (AnsFuG) in Frankfurt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Aufwand, aber Aufgabenabstimmung erfolgt strukturierter, klarer und zielgerichteter. • Verknüpfung mikro- und makro-prudenzielle Sicht handfester gemacht durch Risikokomitee.
<i>[I-C] Personal- qualität Bundesbank und BaFin</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Deutliche Verbesserung im Zeitverlauf. • Heterogenität der Mitarbeiter. • BuBa-Personal gut vorbereitet und kompetent, Nähe zu den Instituten geschätzt, aber formales Vorgehen. • BaFin-Personal distanzierter und intransparent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Fokus auf interne Vernetzung, Kommunikation zwischen Abteilungen sowie Fortbildungen. • In den letzten Jahren viel Personal aufgebaut. • In BaFin überwiegend Personal mit juristischem Hintergrund, in Bundesbank mit ökonomischem Hintergrund.

mehr Transparenz und nehmen Konflikte wahr. So gebe es einen spürbaren „Kompetenz- und Machtwettbewerb“. Die Vertreter der Aufsicht geben zu bedenken, dass die Abstimmung sehr aufwändig sei und Meinungsverschiedenheiten, zu denen es in Einzelfällen natürlich komme, vielmehr Ausdruck des für die Aufsichtsqualität wichtigen Mehr-Augen-Prinzips seien. In der Vermeidung solcher Missverständnisse besteht Potenzial, die Akzeptanz für Aktivitäten der Aufseher und damit den Kooperationswillen auf Bankenseite zu erhöhen.

Die (T1) inhaltliche Kompetenz der Mitarbeiter sticht klar als positiver Treiber der Interaktionsqualität hervor. Die Vertreter der befragten Kreditinstitute berichten durchweg von einer Verbesserung im Zeitverlauf, wenngleich die Heterogenität groß sei. Die Mitarbeiter der Bundesbank werden für ihre Kompetenz und detaillierte Vorbereitung gelobt. Ihre Arbeitsweise wird indes von einigen Befragten als formell, wenig pragmatisch und unflexibel eingestuft – genau wie die der BaFin. Die Personalqualität wird hier zwar weitestgehend gleichauf mit der Bundesbank gesehen, der Gesamteindruck ist jedoch schlechter: Insbesondere die kleineren Institute haben kaum direkten Kontakt zur BaFin und beschreiben sie als distanziert: „Die BaFin agiert unpersönlich und ausschließlich fordernd.“ Die Aufseher führen diese Wahrnehmung auf die regulatorische Aufgabenteilung zurück, da die BaFin bei kleineren Instituten nur in Problemfällen sichtbar wird und diejenige ist, die Feststellungen trifft und Maßnahmen anordnet. Das Thema Personal generell hat für die Aufsicht hohe Priorität. So wurden in den letzten Jahren zum einen kontinuierlich einerseits zusätzliche Mitarbeiter eingestellt, und es wurde zum anderen in deren Fortbildung investiert. Es werde zudem stetig daran gearbeitet, die interne Vernetzung und die Kommunikation zwischen den Abteilungen zu verbessern. Bei der Personal-Akquise profitiere man vom positiven Image der Aufsicht in der Öffentlichkeit im Vergleich zu den Banken.

2. Leistungserstellungsprozess

Die aufsichtliche Leistungserstellung spielt sich in erster Linie innerhalb der Formate turnusmäßiges Aufsichtsgespräch und Sonderprüfung nach § 44 KWG ab. Das Aufsichtsgespräch absolvieren die Banken jährlich, bei kleineren Instituten teils im zweijährigen Rhythmus. Gelobt wird die Vorbereitung durch die Bundesbank und die Kommunikation der Anforderungen im Vorfeld. Im Gegenzug geben auch die Aufseher an, dass bei den Banken das Bewusstsein gewachsen sei, was von ihnen erwartet werde. Das Format werde geschätzt und ermögliche einen besseren Eindruck als rein papierbasierte Kommunikation.

Im Hinblick auf die Interaktionsqualität zeigen sich weniger Bruchstellen bzgl. der Wahrnehmung von Sachverhalten als vielmehr in der Interpretation dieser. Während die passive Rolle der BaFin in den Gesprächen auf Seiten der Aufsicht ein Thema auf organisatorischer Ebene ist, wirkt es bei einigen Banken auf der emotionalen Ebene. Ein Vorstand

Tabelle 5

Ergebnisse zum Leistungserstellungsprozess

	<i>Die Banken sagen ...</i>	<i>Die Aufseher sagen ...</i>
<i>[II-A] Aufsichtsgespräch</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gesamteinschätzung überwiegend positiv. • Vorlauf, Vorabinformationen, Umfang angemessen. • Bundesbank aktiver Part, BaFin teils passiv dabei. • Handelnde Personen und Strategie stärker im Fokus. • Langfristiger Blick auf Probleme und Gegenmaßnahmen in der Zukunft wird erwartet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufsichtsrichtlinie sieht Durchführung von Routinegesprächen durch BuBa vor, BaFin kann teilnehmen. • Bewusstsein bei den Banken ist gewachsen, was erwartet wird. • Abweichung von Planzahlen ermöglicht Aussage zur Planungskompetenz und Qualifikation von Vorständen.
<i>[II-B] Sonderprüfung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung fallweise Bundesbank, BaFin, Wirtschaftsprüfer. Delegation teils kritisch gesehen. • Lange Zeitabstände, z.T. Wunsch nach höherer Frequenz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalkapazität als limitierender Faktor. • Aufwändige Modellprüfungen für die Modellanerkennung verringern Kapazität für Prüfungen.

interpretiert die Abwesenheit der BaFin negativ als Desinteresse. Informationsökonomisch kommt es auf Bankenseite zu Hidden Actions und Hidden Intentions: So sind die Geschäftsstrategie und die damit verbundene Zielplanung bzw. im Folgejahr die Zielerreichung wichtige Inhalte des Aufsichtsgesprächs, da die Vertreter der Aufsicht in der Präzision von Planzahlen einen guten Indikator für die Planungskompetenz der Vorstände sehen. Um jedoch nicht Gefahr zu laufen, sich bei der Verfehlung von Zielgrößen rechtfertigen zu müssen, formulieren die Banker diese gegenüber der Aufsicht teils konservativer als eigentlich betriebswirtschaftlich gerechtfertigt. Die (T4) Vertrauenswürdigkeit als Treiber einer effizienten Geschäftsbeziehung wird so belastet.

Die Frequenz von Sonderprüfungen liegt nach Berichten der kleineren Institute zwischen 5 und 10 Jahren. Dies wird nicht ausschließlich positiv gesehen, so sagt ein Befragter: „Prüfungen sollten häufiger stattfinden, dann wissen wir Vorstände, ob wir auf dem richtigen Weg sind.“ Um auf eine unvorhergesehene Prüfung vorbereitet zu sein, hat seine Bank

freiwillig einen Wirtschaftsprüfer beauftragt, den Status Quo zu überprüfen. In den erlebten Sonderprüfungen zu Themen wie Banksteuerung, MaRisk, Risikotragfähigkeit und Datenqualität haben die Befragten unterschiedliche Erfahrungen gemacht – das Spektrum reicht von Einschätzungen wie „jenseits von Gut und Böse“ bis hin zu „hohe inhaltliche Qualität“. Der geforderte Detailgrad sei hoch und gehe „bis in die kleinste Zelle von Excel-Sheets“. Die Aufseher teilen den Wunsch nach einer höheren Prüfungsfrequenz, die sich aber aufgrund von fehlenden personellen Ressourcen nicht immer realisieren lasse. Jede Prüfung sei individuell auf das jeweilige Institut ausgerichtet. Dies würden die Banken manchmal nicht ausreichend berücksichtigen, wenn sie den Prüfungsumfang im eigenen Haus kritisieren und an dem in anderen, nur auf den ersten Blick vergleichbaren Instituten, messen würden.

3. Integration des externen Faktors

Die effiziente Integration des externen Faktors, hier also der Einholung von Informationen aus dem Verfügungsbereich der Banken, ist Aufgabe der Aufsicht, liegt aber auch in der Verantwortung der Banken. Die Grundeinstellung der Banker zur qualitativen Aufsicht bildet die Basis für den Umgang mit der Aufsicht. Es existieren zwei verschiedene Typen von Vorständen, die sich hinsichtlich ihres (T5) Einsatzes in die Beziehung deutlich unterscheiden: Diejenigen, die qualitative Aufsicht als Chance sehen („Banker sind auch Unternehmer. Die Aufsicht soll nicht jedes Detail vorgeben.“) und diejenigen, die sie als Risiko einstufen („Ich kenne Kollegen, die möglichst detaillierte Checklisten bevorzugen, um kein regulatorisches Risiko zu laufen.“). Die Aufseher begrüßen explizit „Bankunternehmer“ als Vorstände, die sich nicht passiv auf das Abhaken von Checklisten verlassen und ihr Haus danach in Sicherheit wiegen, sondern proaktiv im Erkennen neuer Risiken sind und den Grundgedanken qualitativer Aufsicht leben.

Organisatorische Anpassungen der Banken, wie die Einführung eines zentralen Koordinationsbüros zur Bündelung der aufsichtsrechtlichen Kontakte, bilden dienstleistungstheoretisch ebenfalls Investitionen des „Kunden“ in die Beziehung. Es werden Anstrengungen unternommen, um die Erwartungen der Aufsicht bestmöglich zu erfüllen und die Informationsintegration zu erleichtern. Dies geschieht auch institutsübergreifend: So tauschen sich die Befragten mit anderen verbundenen Instituten aus, sowohl informell als auch institutionalisiert in Arbeitskreisen und

Tabelle 6

Ergebnisse zur Integration des externen Faktors

	<i>Die Banken sagen ...</i>	<i>Die Aufseher sagen ...</i>
<i>[III-A] Einstellung der Banken</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zwei Unternehmertypen: Qualitative Aufsicht vor allem Chance oder für andere Risiko. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufsicht will den Bankunternehmer, der nicht nur Checklisten abhaken will.
<i>[III-B] Organisation der Informationsbereitstellung durch die Banken</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstand unterstützt durch Abteilungen/Projektteams. • Austausch mit verbundenen Instituten. • Aufsichts-/Verwaltungsrat überfordert mit Reporting. • Vorbereitung Aufsichtsgespräch überschaubar. • Vorbereitung Sonderprüfung sehr hoch, Aufwand wird teils ohne konkreten Anlass „vorsorglich“ betrieben. • Meldewesen und Zusatzabfragen erdrückend. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auch Banken missverstehen Proportionalität, wenn sie Anforderungen untereinander vergleichen, obwohl sich ihre Institute unterscheiden. • Über die Zeit Entwicklung von Prüfungsroutinen und Schaffung von Standards auf beiden Seiten.
<i>[III-C] Aktive Themensetzung durch Banken</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Einige Institute bemühen sich aktiv, eigene Themen einzubringen und dies gelingt auch. • Andere sind resigniert und versuchen es gar nicht erst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wunsch danach, Informationen von den Banken proaktiver zu bekommen. • Nahezu keine Themenvorschläge von den Banken trotz Abfrage im Vorfeld.
<i>[III-D] Umgang mit Aufsicht als Geschäftspartner</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aufsicht wird mehr und mehr zu Geschäftspartner. • Wahrung kritischer Distanz wichtig, aber durchaus Vorteile aus Beziehung, z.B. Vorgespräche. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Informationsflusses und der Kommunikation, aber noch deutliches Potenzial. • Klärung gegenseitiger Erwartungen.

auf Verbandsebene. Hier werden Ergebnisse von Prüfungen in einer Datenbank gesammelt. Die Mitglieder haben Zugriff auf „Checklisten mit Ratschlägen, wie man sich in Sonderprüfungen und Aufsichtsgesprächen verhalten soll“.

Die Vorbereitung der Aufsichtsgespräche ist mit überschaubarem Aufwand verbunden, da in der Regel auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen wird. Anders bei den Sonderprüfungen, hier wird der Aufwand durchgehend als sehr hoch bezeichnet. Allerdings ist dieser in Teilen nicht durch direkte Anforderungen der Aufsicht induziert, sondern wird von den Instituten aus Angst vor Rückfragen vorsorglich betrieben. Gleichzeitig kritisieren einige Befragte den erdrückenden Umfang des Meldewesens und sprechen von einem „Kostentreiber“. Die kleineren Institute empfinden dabei die Differenzierung zwischen großen und kleinen Instituten als unzureichend. Konkret stößt die Basel-II-Zinsschock-Kennziffer auf Ablehnung, die zu einer Quantifizierung der eigentlich qualitativ angelegten Säule II führe. Die Vertreter der größeren Häuser berichten von häufigen Zusatzabfragen, zuletzt bspw. einem 30 Seiten umfassenden Fragebogen zur strukturellen Anlageberatung. Zwar wird einerseits positiv aufgenommen, dass die Meinung der Banken eingeholt wird, andererseits existiert Unsicherheit: Anstatt die Fragen nach eigenem Dafürhalten zu beantworten, passen die Banken ihre Antworten dem vermeintlichen Willen der Aufsicht an und verhindern so den Wissenstransfer. Es zeigt sich erneut, wie eingeschränkte (T4) Vertrauenswürdigkeit negativ auf die Interaktionsqualität wirkt.

Für einen Teil der Institute ist die Möglichkeit, im Dialog mit der Aufsicht eigene Themen zu platzieren, besonders wichtig. Die Aufsicht sei offen für Argumente der Banken und biete Räume für kritische Diskussionen. Die Aufseher bestätigen dies ausdrücklich und bemängeln die oft fehlende Initiative der Banken. Trotz einer expliziten Abfrage im Vorfeld gebe es so gut wie keine Resonanz. Die Aussagen einiger Bankvertreter passen hier ins Bild, es herrscht offenbar Resignation: „Wir unternehmen keinen Versuch, eigene Anliegen einzubringen, dafür sind Bundesbank und BaFin zu sehr Behörde.“ Der (T5) Einsatz in die Beziehung unterscheidet sich somit stark zwischen den „Checklistenbankern“ unter den Vorständen und den von der Aufsicht präferierten „Bankunternehmern“. Letztere zeigen ein deutlich höheres Engagement, stellen dadurch einen produktiveren Partner für die Aufseher dar und erfüllen den Wunsch der Aufseher, Informationen von den Instituten proaktiver zu erhalten – gute wie schlechte.

Für die effiziente Zusammenarbeit von Aufsicht und Bank spielen neben den Sachinhalten aus beziehungstheoretischer Sicht auch der Umgang miteinander und die Atmosphäre in der Geschäftsbeziehung eine Rolle. Auch wenn es bei problematischen Sonderprüfungen Konflikte

gibt, haben die Befragten hier weitgehend positive Erfahrungen gemacht und beschreiben die Gespräche als faires Miteinander. Besonders geschätzt wird der persönliche Kontakt. Nach Aussage der Aufseher sei das distanziertere Auftreten im Prüfungskontext im Vergleich zu Aufsichtsgesprächen durchaus beabsichtigt. Beide Seiten sind sich indes einig, dass es über die Zeit gelungen sei, gewisse Prüfungsroutinen zu entwickeln und Standards zu schaffen. Die aus der Theorie als Treiber der Interaktionsqualität identifizierte (T6) Routinisierung ist somit auch in der hoheitlichen Beziehung zwischen Banken und Aufsicht zu beobachten und steigert die Effizienz der Informationsintegration. Ungeachtet dessen wird von beiden Parteien aber die Wichtigkeit der Wahrung kritischer Distanz betont.

4. Leistungsergebnis

Das Leistungsergebnis im Dienstleistungsprozess wird durch seine Immaterialität und damit Erklärungsbedürftigkeit determiniert. Die Banken können sich nur dann verbessern, wenn sie das Feedback der Aufsicht auf der Inhaltsebene verstehen und auf der Beziehungsebene auch annehmen. Nach Aussage der Befragten habe sich das Feedback im Zeitverlauf verbessert. Geschätzt werden die Erläuterung des aufsichtlichen Ratings im Zuge des Aufsichtsgesprächs sowie das Protokoll im Nachgang. Kritisiert wird indes das Feedback-Verhalten der BaFin, die Anfragen wiederholt ignoriere oder abweise. Für einige der von einer Sonderprüfung betroffenen Institutsvertreter sei der Prüfungsbescheid fair und nachvollziehbar gewesen, andere fühlten sich in hohem Maße ungerecht behandelt. Im Zuge des Abschlussgesprächs eingebrachte Argumente der Bank hätten sich nicht wiedergefunden und die erfolgten Feststellungen hätten den positiven Charakter des Abschlussgesprächs konterkariert. Es ist denkbar, dass angesichts der Komplexität des Prüfungsablaufs (vgl. Abbildung 1) tatsächlich in Einzelfällen eingebrachte Aspekte nicht durchgehend berücksichtigt werden. Vor allem aber trägt wohl die fehlende Kenntnis vieler Institute über den Prozess zur Bildung falscher Erwartungen bei.

Die (T8) Nachvollziehbarkeit als Effizienztreiber in der Ergebnisdimension weist demnach Defizite auf. Maßnahmen mögen zwar von den Banken gezwungenermaßen umgesetzt werden und das akut festgestellte Problem lindern, sie stoßen aber offenbar vielfach keine Denk- und Entwicklungsprozesse an, die nachhaltig zu besseren Lösungen führen. Die

Tabelle 7

Ergebnisse zum Leistungsergebnis

	<i>Die Banken sagen ...</i>	<i>Die Aufseher sagen...</i>
<i>[IV-A] Prüfungsergebnis und Feedback</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Feedback besser, aber noch ausbaufähig. • BaFin reagiert nicht auf Anfragen. • Fairness teilweise kritisch, Bruch zwischen Abschlussgespräch und Prüfungsbescheid. • Aufsichtlicher, formaler Rechtsakt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klarer Unterschied zwischen Sachverhaltsfeststellung durch die Bundesbank und Bewertung durch die BaFin. • Mehr-Augen-Prinzip so gewollt. • In wenigen Fällen interne Auseinandersetzung darüber, welche Maßnahmen angemessen sind. • Schnittstellenproblematik.
<i>[IV-B] Nutzen aus Gesprächen und Prüfungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Einige sehen durchweg keinen Nutzen. • Die Mehrheit berichtet, dass der betriebene Aufwand auch für die eigene Steuerung nutzt und Impulse liefert. 	<ul style="list-style-type: none"> • 44er-Prüfungsberichte stärken Corporate Governance der Banken, Diskussion in den Gremien wird angestoßen. • Aufsicht kann Infos geben über aktuelle Regulierungsvorhaben und Auswirkungen auf die Bank.
<i>[IV-C] Voneinander Lernen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aufseher bauen durch die Banken Know-how auf. • Quervergleich des eigenen Instituts. • Verständnis der Banken für Abläufe der Aufsicht. • Aufsicht muss Geschäftsmodelle besser verstehen lernen, Hospitanzen eine Möglichkeit dafür. 	<ul style="list-style-type: none"> • Banken können besseres Gefühl für Benchmark in unterschiedlichen Größenklassen erlangen, Feedback aus anderem Blickwinkel. • Identifizierung von Best Practices. • Hospitanzen gefährden potenziell kritische Distanz. • Aus dem Dialog lernen, was für die Banken machbar ist.
<i>[IV-D] Zukunft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Unsicherheit durch zukünftige Aufsicht auf europäischer Ebene. • Angst vor Regulierungsspirale. • Wunsch nach stärker beratendem Ansatz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr für Prüfer, wenn Rat nicht erfolgreich ist; Aufsicht kann nicht Unternehmerrisiko übernehmen. • Personalwanderung an die EZB Chance und Risiko zugleich: Platzierung eigener Denkweisen auf europäischer Ebene, aber weiterhin angespannte Personalkapazität.

Aufseher bestätigen den formalen Charakter des Prüfungsbescheids, der als Verwaltungsakt entsprechende rechtliche Anforderungen erfüllen müsse. Sie betonen außerdem den klaren Unterschied im Prüfungsprozess zwischen der Sachverhaltsfeststellung durch die Bundesbank vor Ort und die spätere Bewertung und Ableitung von Maßnahmen durch die BaFin. Das Mehr-Augen-Prinzip sei so gewollt. Zur Verbesserung der Interaktionsqualität sind hier beide Seiten gefragt: Die Aufsicht, indem sie Veränderungen in den Aufsichtsregeln frühzeitig kommuniziert, Umsetzungsmaßnahmen stärker erläutert, Nutzen aufzeigt und für Rückfragen offen ist; die Banken mit der Bereitschaft, die Motivation der Aufseher nachzuvollziehen und Nutzen auch als solchen anzuerkennen.

Denn der (T7) Nutzwert des Leistungsergebnisses wird von den befragten Banken derzeit extrem unterschiedlich eingestuft. Während einige Befragte zumindest indirekt einen Nutzen sehen, erkennen andere klare Mehrwerte. Ein Befragter berichtet: „Aufsicht ist wichtig! Habe beste Unterstützung bei der Sanierung erfahren.“ Vielfach wird der Kontakt zu kompetenten Mitarbeitern der Aufsicht geschätzt, „von denen man sich noch etwas abschauen konnte“. Es existieren aber auch drastisch gegenteilige Wahrnehmungen: „Wenn es die genannten Institutionen nicht gäbe, würde nicht viel fehlen! Sie schaden nichts, nutzen aber auch nichts!“. Es ist erneut ein Zusammenhang mit der Grundeinstellung der Banker zur qualitativen Aufsicht zu erkennen. Die „Bankunternehmer“ nutzen die zu Aufsichtszwecken aufbereiteten Informationen auch für die eigene Steuerung. Die Skeptiker hingegen lassen das gemäß der Dienstleistungstheorie in „Kuppelproduktion“ entstandene Wissen unverwertet und ziehen somit zwangsläufig eine schlechtere Aufwand-Nutzen-Bilanz. Aufsicht wird hier schlicht als hoheitlicher Akt aufgefasst, der Ressourcen kostet.

Die Funktion qualitativer Aufsicht, die Wissenslücke zwischen Banken und Aufsicht zu verringern, setzt gegenseitige Lernprozesse voraus. Die Identifikation gemeinsamer (T9) Zukunftspotenziale als Treiber der Interaktionsqualität ist anhand der Aussagen der Befragten hierbei als erfüllt anzusehen. So haben Banken und Aufseher nahezu gleiche Vorstellungen davon, was man voneinander lernen kann: Die Aufseher bauen durch den Dialog mit den Banken Know-how auf und sammeln Informationen zu Best Practices in verschiedenen Themenbereichen. Ein Modell, das größere Häuser in Zusammenarbeit mit der Aufsicht hierfür nutzen, sind Hospitanzen junger Aufseher in der Bank, um Praxiserfahrung zu sammeln. Die Aufseher sehen dieses Modell mit Blick auf die Wahrung

der Unabhängigkeit dennoch teils kritisch. Spiegelbildlich sehen die Befragten den Dialog mit der Aufsicht als Chance, etwas über das eigene Haus im Quervergleich mit anderen Instituten zu lernen. Auf die Frage, wie sich die Art der Aufsicht weiterentwickeln sollte, wird primär der Wunsch nach einem stärker beratenden Prüfungsansatz geäußert: „Nur Bewertung ist kein Rat. Ich will Rat, was ich besser machen kann!“ Die Aufseher lehnen dies jedoch ab. Es bestehe eine Gefahr für die Prüfer, wenn die Ratschläge nicht erfolgreich seien. Die Aufsicht könne nicht das Unternehmerrisiko übernehmen.

VII. Fazit

Die Aussagen der befragten Bankvorstände und Aufsichtsvertreter zeichnen ein bipolares Bild. Ihre Qualitätseinschätzung der qualitativen Aufsicht wird durch zwei gegenläufige Strömungen beeinflusst: Einerseits sehen die Befragten die Gefahr, dass das Konzept qualitativer Aufsicht im Zuge der politischen und öffentlichen Diskussion konterkariert wird durch eine zunehmende Quantifizierung der Säule II. Die ausgegebene Maxime der internationalen Regulierungsarchitektur ist es, ein Level Playing Field zu schaffen. Dies ist mit quantitativen Regeln vermeintlich leichter zu erreichen und einfacher öffentlich zu kommunizieren als mit Gestaltungsspielräumen für Banken und Aufsicht, wie sie die Säule II in ihrer eigentlichen Konzeption vorsieht. Vermeintlich leichter deshalb, weil die Diversität der betroffenen Institute, gerade im internationalen Kontext, nicht außer Acht gelassen werden darf. Auch quantitativ standardisierte Regelungen führen bei strukturellen Unterschieden in der Kreditwirtschaft hier zu Lande und darüber hinaus im internationalen Kontext nicht zwangsläufig zu gleichen Chancen für alle Betroffenen und garantieren eben kein Level Playing Field. Gerade hier liegt die Stärke des qualitativen Regulierungsansatzes, durch die Sicherstellung von individueller Proportionalität vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Auf der anderen Seite zeigt sich in der Umsetzung der Säule II im Zeitverlauf eine deutlich positive Entwicklung mit Blick auf die zunehmende Qualität des Aufsichtspersonals, die Gewöhnung an Formate wie Aufsichtsgespräche und Sonderprüfungen und die allgemein besser eingespielte Zusammenarbeit zwischen Banken und den in Deutschland zuständigen Aufsichtsinstitutionen in Gestalt der Deutschen Bundesbank und der BaFin. Ein Bankvorstand kommentiert: „Die Aufsicht wird im-

mer mehr zu einem ‚normalen‘ Geschäftspartner – mit allen damit verbundenen Risiken. Ein geschäftsmäßiger Kontakt entsteht, für den man andere, neue Spielregeln erst noch sucht.“ Qualitative Aufsicht erfordert Informationsaustausch zwischen Banken und Aufsehern und zwar in beide Richtungen. Gefragt ist eine angemessene Form der Aufsichtsinteraktion, um die Wissenslücke zwischen Bank und Aufsicht besser zu überwinden und beide Seiten zu befähigen, in ihrer Arbeit zur Stärkung des Systemschutzes beizutragen. Die Kernbefunde aus der Empirie – geordnet entlang den aus der Dienstleistungstheorie abgeleiteten Treibern der Interaktionsqualität – sowie die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen für Aufseher und Banken sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

Nimmt man die von den Banken genannten Hauptkritikpunkte, mangelnde Transparenz von Strategie und Bewertungen der Aufsicht, kein ausreichendes Feedback, dann sollte die Aufsicht vor allem bemüht sein, ihre Motivationen und Prozesse für die Banken transparenter zu machen und eine qualifizierte Rückkopplung zu geben, um den Aufbau von Vertrauen zu ermöglichen. Die Banken hingegen sind gefragt, offener den Dialog mit der Aufsicht zu suchen und Informationen proaktiver bereit-

Tabelle 8

Kernbefunde und Handlungsempfehlungen

	<i>Treiber der Interaktionsqualität mit Kernbefunden</i>	<i>Handlungsempfehlungen</i>
<i>Leistungspotenzial</i>	<p><i>(T1) Inhaltliche Kompetenz der Mitarbeiter</i> Steigende Personalqualität, aber Engpässe.</p> <p><i>(T2) Transparente Aufgabenteilung</i> Aus Bankensicht Transparenz stark eingeschränkt.</p> <p><i>(T3) Stringentes Leitbild</i> Nachhaltigkeit von Geschäftsmodellen im Fokus; Banken kritisieren Verständnis.</p>	<p><i>Banken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulierung und Gestaltung einer institutsindividuellen „Aufsichts-Story“, um das eigene Geschäftsmodell greifbar zu machen. <p><i>Aufsicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Positionierung als attraktiver Arbeitgeber und konsequentes Engagement in den Bereichen Personalakquise und -weiterbildung. • Mehr Transparenz in Bezug auf Abläufe und Entscheidungswege. Prämisse in der Kommunikation, Überraschungen zu vermeiden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung Tabelle 8)

	<i>Treiber der Interaktionsqualität mit Kernbefunden</i>	<i>Handlungsempfehlungen</i>
<i>Leistungs- erstellungs- prozess</i>	<p>(T4) <i>Vertrauenswürdigkeit</i> Missverständnisse bzgl. Partizipation der BaFin; Ausweichreaktionen auf Bankenseite bei Zielplanung und Beantwortung von Zusatzabfragen.</p> <p>(T5) <i>Einsatz in die Beziehung</i> Aufseher wünschen sich mehr Input von Banken; „Bankunternehmer“ versus „Checklistenbanker“.</p> <p>(T6) <i>Routinisierung</i> Aufsichtsgespräch als Format geschätzt, persönlicher Kontakt wichtig und zunehmend eingespielt; Frequenz Sonderprüfungen gering.</p>	<p><i>Banken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realistische Zielplanung und Kommunikation ggü. allen Stakeholdern. • Einrichtung eines zentralen Ansprechpartners für die Aufsichtskommunikation, bei kleinen Instituten ggf. in Kooperation. • Proaktivere Grundhaltung und Bereitschaft mitbringen, sich mit Aufsichtsthemen auseinanderzusetzen. <p><i>Aufsicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Erläuterung der Teilnehmer an Aufsichtsgesprächen und Prüfungen und Ermöglichung informeller Vorgespräche. • Fortlaufende Optimierung der Aufsichtsplanung, um angemessene Prüfungsfrequenzen zu gewährleisten. • Eingehendere Erläuterung der Motivation hinter Zusatzabfragen und deren Nutzen für die Banken.
<i>Integration des externen Faktors</i>		
<i>Leistungs- ergebnis</i>	<p>(T7) <i>Nutzwert</i> Wahrnehmung beeinflusst durch Einstellung der Banker.</p> <p>(T8) <i>Nachvollziehbarkeit</i> Banken: Bruch zwischen Abschlussgespräch und Prüfungsbescheid, Aufseher: Mehr-Augen-Prinzip.</p> <p>(T9) <i>Zukunftspotenziale</i> Übereinstimmung: Banken profitieren von Quervergleich, Aufseher identifizieren Best Practices.</p>	<p><i>Banken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rückfragen stellen und nachverfolgen, ggf. Verband hinzuziehen. • Gegenseitige Hospitanzen als Chance, das Verständnis der Abläufe und Arbeitsweisen zu verbessern. <p><i>Aufsicht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau falscher Erwartungen in Abschlussgesprächen vermeiden und Sinn des getrennten Bewertungsprozesses erläutern. • Begleitende Erläuterungen zum Prüfungsbescheid, um Verständlichkeit zu erhöhen. Rückfragen nicht ignorieren.

zustellen. Mit „Bankunternehmern“ und „Checklistenbankern“ existieren indes zwei in ihrer Einstellung zur qualitativen Aufsicht stark divergierende Gruppen von Vorständen. So zeigen sich deutliche Unterschiede im eigenen Engagement, der Wahrnehmung der Aufsichtsqualität und der Beurteilung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses. Für die von den Aufsehern angestrebte Stärkung der Säule II ist der Fokus auf die Interaktion mit den „Bankunternehmern“ daher konsequent und richtig, auch unter Inkaufnahme des Unmutes der Skeptiker qualitativer Aufsicht.

Die Anwendung der Critical Incident Technique im Rahmen dieser Studie hat sich als ein gut geeignetes Verfahren erwiesen, um die Interaktionsqualität zwischen Aufsehern und Banken zu analysieren. Aus der angewandten Methodik ergeben sich indes Grenzen u. a. hinsichtlich der explorativen Natur der Studie, der Anzahl und Zusammensetzung der Befragungsteilnehmer sowie dem inhaltlichen Fokus auf nationale Aufsichtsbeziehungen in Deutschland. So besitzen die Ergebnisse zunächst nur für die Gruppen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken Gültigkeit. Für private, international agierende Großinstitute ist zu vermuten, dass die Aufsichtsinteraktion noch erheblich komplexer ausgestaltet ist, wengleich der grundsätzliche Ablauf identisch ist. Mit Blick auf diese Gruppe von Banken besteht zusätzlicher Forschungsbedarf.

Parallelen zu unseren Ergebnissen zeigen sich indes auch in den von der *Group of Thirty* (2013) formulierten vier Ansätzen eines „neuen Paradigmas“ für die Beziehung zwischen den verantwortlichen Institutionen der Bankenaufsicht und den Board-Mitgliedern systemrelevanter Banken⁵⁹, also auch in der Interaktion zwischen den internen Aufsichtsgremien der Banken und der Aufsicht: (1) Enge und vertrauensvolle Interaktion auf Basis klarer Erwartungen, effiziente Zwei-Wege-Kommunikation und Vorhersehbarkeit ohne Überraschungen. (2) Erkenntnis, dass es für effiziente Interaktion Zeit, guter Vorbereitung und einer proaktiven Grundhaltung bedarf. (3) Transparente Kommunikation durch die Aufsicht sowie Aufbau und Weitergabe von Know-how im Rahmen von Quervergleichen. (4) Angemessene Ausstattung der Aufsichtsinstitutionen mit personellen und monetären Ressourcen durch die nationalen Regierungen⁶⁰.

⁵⁹ In der angelsächsischen Prägung des One-Tier Board umfasst dieses neben den Executives als operatives Management auch die Gruppe der Non-Executives als internes Überwachungsorgan. Letztere Funktion wird in der Struktur eines Two-Tier Board (z.B. in Deutschland) vom Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat wahrgenommen.

⁶⁰ Vgl. *Group of Thirty* (2013), S. 12–14.

Die zentrale Herausforderung für die Zukunft ist die Verschiebung von Verantwortlichkeiten auf der europäischen Ebene hin zur EZB, die in dieser Untersuchung noch keine Rolle spielte. Diesbezüglich erscheint eine quantitative Vergleichsstudie zur Interaktion zwischen Aufsichtern und Banken in verschiedenen Ländern vielversprechend. Neben der Wissenslücke zwischen Banken und Aufsicht legen unsere empirischen Ergebnisse die Existenz einer zweiten Wissenslücke zwischen den Aufsichtsinstitutionen nahe. Die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und BaFin drohen sich auf europäischer Ebene zu wiederholen. Auch wenn im ersten Schritt nur die identifizierten systemrelevanten Institute direkt vom Kontakt mit der EZB in Aufsichtsfragen betroffen sind, ist nicht auszuschließen, dass mittel- und langfristig auch die kleineren Institute mit Aufsicht auf europäischer Ebene konfrontiert sein werden. Die Bedeutung des Themas Aufsichtsinteraktion – auch im Verhältnis der Institutionen untereinander – wird daher weiter steigen.

Literatur

- Alchian, A.A./Demsetz, H. (1972):* Production, information costs, and economic organization, *The American Economic Review*, Vol. 62(5), S. 777–795.
- Alvarez-Plata, P./Engerer, H./Pfeiffer, I./Schrooten, M./Paul, S./Stein, S. (2006):* Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts (Erfahrungsbericht Bankenaufsicht): Endbericht; Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, DIW: Politikberatung kompakt, 24.
- Barth, J. R./Caprio, G./Levine, R. (2008):* Bank regulations are changing: For better or worse?, SSRN eLibrary, abgerufen von <http://ssrn.com/paper=1149579>.
- Basel Committee on Banking Supervision (2011):* Core principles for effective banking supervision: Consultative document, Basel.
- Bischofberger, R. (2007):* Die Erfolgsfaktoren für Audit Committees von multinationalen, börsennotierten Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, Dissertation, Universität St. Gallen, abgerufen von [http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3259/\\$FILE/dis3259.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3259/$FILE/dis3259.pdf).
- Bruhn, M. (2013):* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Handbuch für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement, 9. Aufl., Wiesbaden.
- Bruhn, M./Hadwich, K./Frommeyer, A. (2010):* Kommunikationsqualität in Kundeninteraktionen – Bestandsaufnahme, Operationalisierung und empirische Befunde im Private Banking, Kredit und Kapital, Vol. 43(1), S. 3–37.
- Chell, E. (1998):* Critical Incident Technique, Symon, G./Cassell, C. (Hrsg.), *Qualitative methods and analysis in organizational research: A practical guide*, Thousand Oaks, CA, S. 51–72.

- Cihák, M./Tiemán, A.* (2008): Quality of financial sector regulation and supervision around the world, IMF Working Paper, WP/08/190.
- Diller, H./Kusterer, M.* (1988): Beziehungsmanagement: Theoretische Grundlagen und explorative Befunde, *Marketing – Zeitschrift für Forschung und Praxis*, Vol. 10(3), S. 211–220.
- Engelhardt, W. H./Freiling, J.* (1995): Die integrative Gestaltung von Leistungspotentialen, *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Vol. 47(10), S. 899–918.
- Finanzverwaltung NRW* (2008): Bürgerbefragung der Finanzverwaltung NRW: Ergebnisse Steuerbürger 2008, abgerufen von http://www.fm.nrw.de/allgemein_fa/presse/pressearchiv/archiv_2008/2008_09_05_ergebnis_buergerbefragung.pdf.
- Flanagan, J. C.* (1954): The critical incident technique, *Psychological Bulletin*, Vol. 51(4), S. 327–358.
- Flick, U./Steinke, I.* (2005): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick, *Flick, U./von Kardorff, E./Steinke, I.* (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*, 7. Aufl., Reinbek, S. 13–29.
- Früh, W.* (2004): *Inhaltsanalyse*, 5. Aufl., Konstanz.
- Geigenmüller, A.* (2012): Interaktionsqualität und Kundenintegrationsverhalten: Theoretische Konzeption und empirische Analyse, Wiesbaden.
- Germain, R. D.* (2007): Global finance, risk and governance, *Global Society*, Vol. 21(1), S. 71–93.
- Gläser, J./Laudel, G.* (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*, Wiesbaden.
- Gremler, D. D.* (2004): The critical incident technique in service research, *Journal of Service Research*, Vol. 7(1), S. 65–89.
- Group of Thirty* (2013): *A new paradigm. Financial institution boards and supervisors*, Washington D.C.
- Haucap, J./Heimeshoff, U./Uhde, A.* (2010): Zur Neuregulierung des Bankensektors nach der Finanzkrise: Bewertung der Reformvorhaben der EU aus ordnungspolitischer Sicht, *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, Vol. 2, S. 1–26.
- Jensen, M. C./Meckling, W. H.* (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3(4), S. 305–360.
- Kleinaltenkamp, M.* (1997): Integrativität als Kern einer umfassenden Leistungslehre, *Backhaus, K./Günter, B./Kleinaltenkamp, M./Plinke, W./Raffée, H.* (Hrsg.), *Marktleistung und Wettbewerb: Strategische und operative Perspektiven der marktorientierten Leistungsgestaltung*, Wiesbaden, S. 83–114.
- Mayring, P.* (2003): *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*, 8. Aufl., Weinheim.
- Nerdinger, F. W./Blickle, G./Schaper, N.* (2008): *Arbeits- und Organisationspsychologie*, Heidelberg.

- Neyapti, B./Dincer, N.* (2005): Measuring the quality of bank regulation and supervision with an application to transition economies, *Economic Inquiry*, Vol. 43(1), S. 79–99.
- Paul, S.* (2000): „Qualitative“ Bankenaufsicht – „Königsweg“ der Regulierung?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 1, S. 281–299.
- (2011): Qualitative Bankenaufsicht in der Marktwirtschaft – Theoretische Einordnung und empirische Befunde, Hofmann, G. (Hrsg.), *Basel III und MaRisk: Regulatorische Vorgaben, bankinterne Verfahren, Risikomanagement*, Frankfurt am Main, S. 455–485.
- Paul, S./Prystav, F./Stein, S.* (2011): Eine Analyse zentraler Aspekte der Finanzkommunikation nicht börsennotierter Unternehmen mit Hilfe der Critical Incident Technique, *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Vol. 63(11), S. 745–771.
- Paul, S./Stein, S.* (2007): Reformbedarf der Bankenaufsicht? Qualitätswahrnehmungen der Kreditinstitute und politische Konsequenzen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Vol. 60(5), S. 214–220.
- Paul, S./Stein, S./Meine, C.* (2011): Aufsichtsqualität aus Sicht der Banken: Empirische Ergebnisse nach der Krise, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Vol. 64(11), S. 558–563.
- Paul, S./Stein, S./Uhde, A.* (2008): Measuring the relationship between supervisory authorities and banks: An assessment of the German banking sector, *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, Vol. 2(1), S. 69–87.
- Pellens, B./Obermüller, P./Riemenschneider, S./Sohlmann, J. H.* (2012): Evaluation der Arbeit der DPR, WPg *Die Wirtschaftsprüfung*, Vol. 65(10), S. 535–547.
- Picot, A./Dietl, H./Franck, E.* (2008): *Organisation: Eine ökonomische Perspektive*, 5. Aufl., Stuttgart.
- Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.* (2003): *Die grenzenlose Unternehmung: Information, Organisation und Management*, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Plinke, W./Söllner, A.* (2005): Kundenbindung und Abhängigkeitsbeziehungen, Bruhn, M./Homburg, C. (Hrsg.), *Handbuch Kundenbindungsmanagement: Strategien und Instrumente für ein erfolgreiches CRM*, Wiesbaden, S. 67–91.
- Pott, C./Mock, T. J./Watrin, C.* (2009): Review of empirical research on rotation and non-audit services: Auditor independence in fact vs. appearance, *Journal für Betriebswirtschaft*, Vol. 58(4), S. 209–239.
- Reckenfelderbäumer, M.* (2002): Die „produktionswirtschaftliche Sicht“ von Bankleistungen aus leistungstheoretischer Perspektive, Paul, S./Reckenfelderbäumer, M./Süchting, J. (Hrsg.), *Theoriediskussion in der Bankbetriebslehre*, Frankfurt am Main, S. 21–37.
- Röseler, R.* (2013): Redaktionsgespräch mit Raimund Röseler. „Manche Banken müssen dringend ihr Geschäftsmodell überarbeiten“, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Vol. 66(1), S. 15–19.

- Sanio, J.* (2011): Die Zukunftssorgen der Vorwegnehmer, *Die Bank*, 4/2011, S. 36–40.
- Söllner, A.* (1999): Asymmetrical commitment in business relationships, *Journal of Business Research*, Vol. 46(3), S. 219–233.
- Süchting, J./Paul, S.* (1998): *Bankmanagement*, 4. Aufl., Stuttgart.
- TNS Gallup* (2010): Brukernes vurderinger av Finanstilsynet, Evalueringsportalen, abgerufen von <http://evalueringsportalen.no/evaluering/brukernes-vurderinger-av-finanstilsynet>.