
Geldsystem und Aufsichtskompetenz: Warum die Bankenaufsicht bei der Notenbank konzentriert sein sollte

Wolfgang Edelmüller

1. Einleitung und Problemstellung

Die österreichische Bundesregierung hat mit Ministerratsbeschluss vom 21.11.2018 eine strukturelle Rahmenrichtlinie für die angestrebte Reform der Finanzmarktaufsicht vorgegeben.¹ Demnach soll – offensichtlich nach BaFin-Vorbild² – bis Ende 2019 die Konzentration der Bankenaufsicht bei der FMA durchgeführt werden. Die bisherige Prüfungszuständigkeit der OeNB wird daher mitsamt dem Personal aus hoch qualifizierten BankanalystenInnen in die FMA transferiert. Gleichzeitig soll die regulatorische Kompetenz von der durch fachliche Aufsichtserfahrung ausgewiesenen FMA zu beamteten LegistenInnen des Finanzministeriums wandern, wo zu diesem Zweck in der Sektion III (Wirtschaftspolitik, Finanzmärkte und Zölle) eigens eine neue Gruppe mit drei Abteilungen (Aufsichtsbehörden, Kapitalmarktrecht, Wertpapierrecht) eingerichtet wird.

Das entscheidende und dabei kritische Moment dieser Reformvorgabe, die in weiten Teilen mit Prozessverschlingung, Kosteneinsparung und einem gewandelten Aufsichtsverständnis („beraten statt strafen“) argumentiert wird, ist die vollständige Zusammenführung der Bankenaufsicht mit den übrigen Agenden der Finanzmarktaufsicht. So als wäre der Bankensektor eine Sparte der Finanzbranche gleich allen anderen Akteuren auf den Finanzmärkten (Versicherungen, Vermögensverwalter, Wertpapierfonds, Pensionsfonds, Hedge Fonds, Investmentbanken usw.) einschließlich der dazugehörigen Handelsplätze, die sich primär und nicht selten spekulativ mit dem Vermögensmanagement befassen. Und hinterfragenswert ist auch das Vorhaben, die Zuständigkeit für die regulatorischen Anweisungen im Finanzsektor von der Banken- und Finanzmarktaufsicht zu trennen, weil eine qualitativ hochwertige, wirksame und krisenpräventive Regulierung auf die Erfahrungen der Aufsichtspraxis angewiesen ist, um inhaltliche Aufsichtseffektivität und regulatorische Treffsicherheit zu gewährleisten.

Ein funktionierender Bankensektor ist essenziell für eine entwickelte

Volkswirtschaft, weil nur im Rahmen der systemischen Kooperation zwischen Notenbank und Geschäftsbankenapparat die dezentrale Liquiditätsversorgung der Wirtschaft (Haushalte, Unternehmen, Institutionen) sichergestellt werden kann. Denn im Bankensektor werden die Zahlungsmittel hergestellt und mit Hilfe der Zentralbank in Umlauf gebracht, um im Wege des Zahlungsverkehrssystems die außergewöhnliche Menge von laufenden Zahlungsvorgängen bei maximaler Transaktionssicherheit zu bewältigen. Nicht von ungefähr wird die Bedeutung dieses monetären Komplexes mit der physiologischen Metapher des „Blutkreislaufs“ umschrieben, weil die ausreichende Versorgung mit Liquidität eine Überlebensfrage in einer arbeitsteiligen, marktorientierten Geldwirtschaft ist.

Die Fragen des Geldsystems sind daher entscheidend für die Prosperität und Stabilität der realwirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesse. Dazu gehört auch die Frage, ob der systemische Zusammenhang zwischen Zentralbank und Geschäftsbankenapparat, der sich besonders aus der zahlungsverkehrsabhängigen Bewältigung der dezentralen Liquiditätsversorgung ergibt, nicht den Einsatz einer speziell qualifizierten Bankenaufsicht rechtfertigt, die ihre Sonderaufgaben im organisatorischen Rahmen der Notenbank wahrnimmt – wie das im Übrigen als Teil der Bankenunion auf EWWEU-Ebene durch die systemrelevante Großbankenaufsicht bei der EZB bereits realisiert ist.³ Anhand eines kurz umrissenen analytischen Konzepts der arbeitsteiligen Geldwirtschaft soll im Folgenden unter besonderer Berücksichtigung der Bankenaufsicht dargestellt werden, wie die behördlichen Aufsichtsfunktionen nach sachlichen Kriterien entwickelt werden könnten. Und warum die Bankenaufsicht aus funktionellen Überlegungen dem Aufgabengebiet der Notenbank zugeordnet werden sollte.

2. Technische Merkmale moderner Geldsysteme

Die in entwickelten Volkswirtschaften vorherrschenden Geldsysteme werden als „zweistufige Teilreservesysteme“, manchmal auch als „fraktionale Reservesysteme“ tituiert. Diese Begriffe bezeichnen die operativen Hauptmerkmale souveräner Währungssysteme, bei denen der Staat prinzipiell das Geldmonopol ausübt, das er aber in der Praxis des Zahlungsverkehrs mit dem Geschäftsbankenapparat teilt. Organisatorische Trägerin des staatlichen Geldmonopols ist die Zentralbank (Notenbank). Von ihr wird das Zentralbankgeld (auch Geldbasis genannt) hergestellt, das in Form von Banknoten und Reserven zirkuliert. Die Reserven sind die Guthaben der Geschäftsbanken bei der Zentralbank und fungieren als Zahlungsmittel zwischen den Geschäftsbanken. Guthaben bei der Zentralbank (also Reserven) können nur Geschäftsbanken unterhalten, die von