

# Der Aufseher, der nichts sieht

## Inspektion ohne Urgefühl ist Verwaltung der Vergangenheit

---

Die AFM schickt einen Brief. Siebzehn Seiten. Fragen zu internen Prozeduren, Governance-Dokumentation, dem Compliance-Handbuch, der Erfassung von Beschwerdeverfahren, den Protokollen zur Interessenkonfliktvermeidung. Der Finanzberater, der den Brief erhält, führt mit seiner Frau eine Praxis, betreut zweihundert Kunden, die er alle persönlich kennt, hat in zwanzig Jahren nie einen Kunden geschädigt, und verbringt jetzt sechs Wochen damit, eine Akte zusammenzustellen, die niemand je lesen wird. Zwei Straßen weiter sitzt ein Büro, das strukturell schlechte Hypotheken verkauft, die Beschwerden intern verschwinden lässt, und eine Compliance-Abteilung hat, die die Korrespondenz mit der AFM glänzend erledigt. Dieses Büro hat noch nie ein Problem mit dem Aufseher gehabt.

Das ist kein Zufall. Das ist, wie das System funktioniert.

## Was ein Aufseher sein sollte

Der Inspektor, der früher die Fabrik betrat, der Bankdirektor, der unangemeldet eine Filiale besuchte, der Beamte, der ohne Ankündigung in die Küche des Restaurants ging — diese Menschen taten etwas Einfaches und Unersetzliches. Sie gingen rein. Sie schauten. Sie spürten, wer die Dinge gut im Griff hatte und wer eine Show aufführte. Sie hörten am Ton des Mitarbeiters, ob irgendetwas nicht stimmte. Sie sahen an den Gesichtern, was die Bücher nicht sagten.

Aufsicht war einst Augenzeugenschaft. Jemand, der mit eigenen Augen und eigenem Urteil feststellte, ob die Wirklichkeit mit dem übereinstimmte, was behauptet wurde. Das erforderte Menschen mit Rückgrat, die bereit waren, eine Schlussfolgerung zu ziehen, die ein Urteil zu fällen wagten, das angefochten werden konnte.

Die Aufsicht ist zu etwas anderem geworden. Sie ist ein administratives System, das kontrolliert, ob die Dokumentation vorhanden ist. Ob die Prozeduren festge-

legt sind. Ob die Selbstevaluierung eingereicht wurde. Ob die Verbesserungspläne fristgerecht eingereicht wurden. Ob die Prüfberichte gemäß den Vorschriften geliefert werden. Die Aufsicht misst, ob die Papiere stimmen, nicht ob die Wirklichkeit in Ordnung ist.

## **Wie ein Skandal mehr Papier bringt und weniger Urteil**

Nach jedem großen Skandal — die Toeslagenaffaire, Vestia, die SNS-Verstaatlichung, der Erdgasabbau in Groningen, die Missstände bei Jugendfürsorgeinstitutionen — kommt immer dieselbe Antwort. Es werden parlamentarische Anfragen gestellt. Es kommt eine Untersuchungskommission. Diese Kommission stellt fest, dass die Aufsicht unzureichend war. Daraufhin wird die Aufsicht ausgeweitet. Es kommen mehr Berichtspflichten. Es kommen neue Kriterien, denen genügt werden muss. Es kommen zusätzliche Kontrollmomente, zusätzliche Prüffristen, zusätzliche Dokumentationspflichten.

Und dann ist jeder zufrieden. Es wurde entschlossen gehandelt. Das System ist verbessert worden. Die Politik hat gezeigt, dass es ihr ernst ist.

Was niemand sagt, ist, dass der nächste Skandal nicht durch diese zusätzlichen Formulare verhindert wird. Der nächste Skandal wächst gerade im Schatten des Compliance-Trubels. Denn während die ehrliche kleine Institution alle Hände voll mit den neuen Berichtspflichten zu tun hat, hat die clevere große Institution einfach eine Abteilung dafür. Diese große Institution ist auf dem Papier immer in Ordnung. Ihre Compliance-Mitarbeiter wissen genau, was der Aufseher sehen will, sie liefern es fristgerecht, und sie halten den tatsächlichen Ablauf weit außerhalb des Blickfelds der Menschen, die kontrollieren.

Die Toeslagenaffaire ist hier das erschütterndste Beispiel. Die Steuerbehörde überwachte sich selbst durch interne Kontrollen, Berichte, Audits, Management Letters — alles gemäß den Vorschriften. Gleichzeitig zerstörte sie systematisch Familien auf der Grundlage eines Algorithmus, der ethnische Herkunft als Risikofaktor verwendete. Alles war dokumentiert. Nichts war gesehen worden.

## **Vestia und die Banken: Das Muster wiederholt sich**

Bei Vestia, der Wohnungsbaugesellschaft, die mit Derivaten spekulierte und schließlich den gesamten Sektor in eine Sanierung von fünf Milliarden hineinzog, war der CFO, der den Deal machte, für den Aufseher vollständig anonym. Das Centrale Fonds Volkshuisvesting kontrollierte Jahresabschlüsse, Governance-Erklärungen, Managementberichte. Das Derivateportfolio wuchs jahrelang unge-

stört, denn es stand zwar in den Unterlagen, aber in einem Format, das kein warnungsbewusstes menschliches Urteil auslöste — nur eine Tabelle, die für sich allein nicht beunruhigend wirkte, wenn man nur auf die Tabelle schaute.

Wer durch die Gänge von Vestia gegangen wäre, hätte es gespürt. Die Mitarbeiter, die den Mund nicht aufmachen durften. Die Kultur eines einzigen Mannes, der alles abzeichnete. Die Deals mit Mittelsmännern, von denen alle wussten, dass sie nicht stimmten, für die aber niemand verantwortlich war. Das sieht man, wenn man hinschaut. Das steht nie in einem Jahresabschluss.

Bei den Banken war es vor der Krise von 2008 genauso. Die Aufseher in allen beteiligten Ländern — DNB in den Niederlanden, die FSA im Vereinigten Königreich, die Fed in Amerika — hatten Zugang zu allen Unterlagen. Sie hatten sie auch gelesen. Die Kapitalquoten sahen auf dem Papier akzeptabel aus, weil die Modelle zur Risikoberechnung von denselben Aufsehern genehmigt worden waren. Niemand hatte seiner Nase gefolgt. Niemand hatte gesagt: Das stimmt nicht, ich spüre, dass hier etwas fundamental falsch ist. Niemand hatte sein eigenes Urteil über das Modell gestellt.

Nach der Krise kamen, natürlich, mehr Regeln. Basel III. SIFI-Anforderungen. Stresstests. Mehr Berichte, mehr Modelle, mehr Compliance. Das nächste Kapitel: mehr Papier über ein Problem, das durch Papier verursacht wurde.

## **Der Aufseher hat sein eigenes Urgefühl verloren**

Es ist leicht zu sagen, dass die Aufseher inkompetent sind. Das stimmt nicht. Die Menschen bei der AFM, DNB, IGJ, NVWA, ILT, der Onderwijsinspectie — das sind im Allgemeinen ausgebildete, ernsthafte Menschen, die ihre Arbeit ernst nehmen. Das Problem liegt nicht bei den Menschen. Das Problem liegt im System, das sie geformt hat und das sie täglich steuert.

Ein Inspektor bei der Onderwijsinspectie besucht eine Schule. Er hat ein Protokoll. Es gibt Qualitätsbereiche, Indikatoren, Unterkriterien, Bewertungsskalen. Er spricht mit der Leitung, geht durch ein paar Unterrichtsstunden, schaut sich die Lernergebnisse an, überprüft das Verfahren für Förderschüler. Nach zwei Tagen schreibt er einen Bericht. Der Bericht gibt an, ob die Schule in jedem Kriterium ausreichend, gut oder unzureichend abschneidet. Der Bericht ist ehrlich — er stimmt mit dem überein, was er gesehen hat.

Aber was er nicht gesehen hat, ist die Lehrerin in der sechsten Klasse, die seit drei Jahren nicht mehr schläft wegen ihrer Klasse und mit der niemand vom Vorstand etwas macht. Ist der Direktor, der die klügsten Kinder mit den schwierigsten

ten häuslichen Verhältnissen konsequent in die Sonderschule abschiebt, um seinen Durchschnitt zu verbessern. Ist die Kultur der Angst, die dafür sorgt, dass niemand etwas sagt, wenn ein Besuch angekündigt wurde.

Er sieht es nicht, weil er nicht ausgebildet wurde, es zu sehen. Oder besser: er sieht es schon, denn er hat auch ein Urgefühl, aber das Protokoll gibt ihm keinen Raum, es aufzuschreiben. Was nicht in ein Kriterium passt, existiert nicht.

Und hier liegt die eigentliche Katastrophe: Politischer Druck hat die Aufseher in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer weiter in Richtung des Objektivierbaren, des Anfechtbaren, des Verteidigbaren getrieben. Jede subjektive Beurteilung wurde angefochten. Jede Beschwerde über einen Inspektor, der "nach Gefühl" urteilte, führte zu einer Anpassung des Protokolls. Der Aufseher hat gelernt, dass sein eigenes Urteil gefährlich ist — nicht für die Gesellschaft, sondern für ihn selbst.

Also hat er das Urteil gegen das Protokoll eingetauscht. Und jetzt kontrolliert er Protokolle.

## **Der ehrliche kleine Unternehmer wird plattgemacht**

Dieser Mechanismus wirkt als umgekehrter Filter. Der ehrliche kleine Unternehmer — der Physiotherapeut mit einer Praxis, die Kinderbetreuung mit zwei Standorten, das Buchhaltungsbüro mit zehn Mitarbeitern — hat keine Compliance-Abteilung. Er hat sich selbst. Jede neue Verpflichtung des Aufsehers trifft ihn direkt: es ist sein Abend, sein Wochenende, seine Energie, die dafür aufgewendet werden.

Er macht alles richtig. Er hat noch nie einen Kunden geschädigt. Aber er hat die Akte nicht immer so in Ordnung, wie der Aufseher es will. Sein Datenschutzkonzept steht nicht im richtigen Format. Seine Beschwerdeordnung entspricht nicht der neuesten Richtlinie. Seine Selbstevaluierung ist ehrlich ausgefüllt statt strategisch formuliert. Er schreibt auf, was er wirklich tut, nicht was so aussieht, als täte er, was er sollte.

Diese Ehrlichkeit kostet ihn Punkte.

Die große Institution — der Krankenversicherer, das große Buchhaltungsbüro, die große Kinderbetreuungskette — hat eine Abteilung. Diese Abteilung weiß, was der Aufseher sehen will. Sie liefert es. Die Akte ist tadellos. Die Wirklichkeit dahinter muss nicht mit der Akte übereinstimmen, denn der Aufseher kontrolliert die Akte.

Das ist die Katastrophe, die in keiner Evaluation der Aufsicht als solche benannt wird: Die Aufsicht schützt die großen Akteure und schadet den kleinen. Nicht weil das die Absicht wäre. Weil Compliance-Lasten regressiv sind. Eine Pflicht, die für eine große Institution zehn Prozent des Overheads kostet, kostet den kleinen Unternehmer seinen Abend.

Und wer seinen Abend an Papieren verliert, die niemand liest, hat weniger Zeit für seine Kunden. Das ist der eigentliche Schaden: nicht dass Betrug stattfindet, sondern dass die guten Menschen plattgedrückt werden, während die schlaunen weitermachen.

## **Selbstaufsicht als institutioneller Witz**

Die absurdeste Erfindung in der Aufsichtslandschaft ist das Self-Assessment. Die Institution beurteilt sich selbst. Sie füllt aus, ob sie den Kriterien entspricht. Sie analysiert ihre eigenen Mängel. Sie formuliert ihre eigenen Verbesserungspunkte. Sie schickt das an den Aufseher.

Der Aufseher liest es. Und schaut dann, ob das Self-Assessment vollständig ausgefüllt ist. Ob es fristgerecht eingereicht wurde. Ob die Verbesserungspunkte SMART formuliert sind.

Was der Aufseher nicht prüft, ist, ob das Self-Assessment stimmt. Denn dafür müsste er selbst nachschauen. Und das tut er nicht mehr — oder nicht strukturell, nicht bei denen, bei denen es nicht nötig ist, sondern bei denen, bei denen es nötig wäre.

Eine Institution, die ihre Kunden systematisch schädigt, ist ausgezeichnet in der Lage, ein tadelloses Self-Assessment einzureichen. Sie hat schließlich gelernt, ihr Verhalten auf eine Weise darzustellen, die akzeptabel wirkt. Diese Fähigkeit gilt für Formulare genauso wie für Kunden. Die Institution, die ihre Kunden wirklich gut bedient, ist ehrlich in ihrem Self-Assessment, benennt ihre Mängel, und wird mit einer Folgeuntersuchung belohnt.

Das ist kein Zynismus. Das ist Struktur.

## **Was Aufsicht sein sollte**

Ein funktionierender Aufseher braucht drei Dinge. Kleine Maßstäblichkeit: er muss die Institution kennen, bevor er sie beurteilt. Unangekündigte Anwesenheit: er muss sehen, was wirklich ist, nicht was aufgeführt wird. Und die Befug-

nis zu urteilen: er muss sagen können "hier stimmt irgendetwas nicht", auch wenn die Akte in Ordnung ist.

Diese drei Dinge sind im heutigen System politisch nicht durchführbar. Sie führen zu Gerichtsverfahren. Sie führen zu parlamentarischen Anfragen über Willkür. Sie führen zu Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren durch gut organisierte Institutionen, die ihre Rechtsposition kennen.

Und also kauft der Aufseher seine eigene Ruhe, indem er wartet, bis die Akte Anlass gibt. Er wartet auf eine Beschwerde. Er wartet auf eine Meldung. Er wartet, bis die Papiere einen Anlass liefern. Dann untersucht er. Dann urteilt er, mit juristischer Deckung.

Aber die Missstände, die wirklich schaden, passen nie in die Akte. Sie werden von denen, die am meisten darunter leiden, nie gemeldet, denn die wissen nicht, wie man eine Beschwerde einreicht, oder trauen sich nicht, oder wissen nicht, dass ihre Situation meldepflichtig ist. Sie werden nie in den Papieren sichtbar, denn die Institution, die Missstände begeht, ist auch diejenige, die die Papiere liefert.

Die Aufsicht, die die Gesellschaft zu haben glaubt, existiert auf dem Papier. In Wirklichkeit hat sie ein System, das sich selbst kontrolliert, seine eigenen Mängel dokumentiert, und wartet, bis der Schaden groß genug ist für eine Zweite-Kammer-Debatte. Dann beginnt der Zyklus von neuem: Kommission, Bericht, neue Regeln, mehr Papier, weniger Urteil.

---

Dies ist Ausgabe 4, Artikel 6. Er baut auf der Reihe über das Gesetz der Papier-Industrie (Ausgabe 4, Artikel 1) und auf dem Urgefühl in der Berufspraxis (Ausgabe 3, Artikel 9) auf. Die Serie erscheint auf [openvizier.org](http://openvizier.org).