

Neuregelung von Aufsicht, Rechtsdurchsetzung und Finanzdienstleistungen in Japan

Hiroko Aoki

- I. Einleitung
- II. Die Situation nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Finanzsystems im Jahre 1994 und die Reform der Finanzaufsicht
 - 1. Die geschichtliche Entwicklung des Trennbankensystems und die gegenwärtige Lage
 - 2. Die Reform der Finanzaufsichtsbehörde
- III. Fallstudie: Japans faule Kredite
- IV. Jüngste Entwicklungen

I. EINLEITUNG

Die Neuregelung der staatlichen Aufsicht bei Finanzdienstleistungen ist ein besonders aktuelles Thema, nicht nur in Japan, sondern auch z.B. in Deutschland, in Großbritannien und in den USA. Der Finanzindustrie in all diesen Ländern ist gemein, dass sie für Deregulierung wirbt. Der Grund dafür ist der starke internationale Konkurrenzdruck. Diese Tendenz ist besonders ausgeprägt in den USA und in Japan, in denen lange Zeit das Trennbankensystem vorherrschte. Beim Trennbankensystem können Finanzinstitute nicht zugleich Bank- und Wertpapiergeschäfte betreiben. Im Jahre 1999 haben die USA durch den „*Gramm-Leach-Bliley-Act*“¹ den „*Glass-Steagall-Act*“ aufgehoben und damit eine gewisse Liberalisierung des Finanzsektors herbeigeführt. Japan hat diesen Schritt bereits im Jahre 1994 vollzogen.

Die Tendenz zur Integration aller Arten von Finanzdienstleistungen ist auch in Großbritannien und in Deutschland deutlich spürbar. Korrespondierend mit der Entwicklung zu integrierten Finanzdienstleistungsunternehmen wurden in Deutschland im Mai 2002 die Aufsichtsämter für das Bank- und das Versicherungswesen sowie für den Wertpapierhandel zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zusammengelegt. Noch gründlicher vollzog England die Vereinheitlichung der Aufsichtsinstitutionen. Dort sind die früheren Aufsichtsinstitutionen für das Bankwesen, für Finanzdienstleistungen und für Versicherungen in der Financial Service Authority aufgegangen. Dadurch kann die Aufsicht über die Geschäfte von Finanzinstituten besser vollzogen werden, deren Geschäftsbereiche stark diversifiziert sind.

Die geschichtliche Entwicklung und die Eigenschaften der britischen und die der deutschen Aufsichtsinstitutionen sind in einigen Punkten sehr unterschiedlich. Auch

1 United States Public Law 106-102, 113 Stat. 1338 (1999) (vorgesehen zur Kodifizierung in Abschnitt 12 und 15 U.S.C.).

unterscheiden sich die Regelungsprinzipien und die Art der Umsetzung erheblich voneinander. Gleichwohl bestehen größere Ähnlichkeiten in der Regulierung des Finanzsektors zwischen diesen beiden Ländern, als zwischen ihnen und anderen Ländern, die durch das Trennbankensystem geprägt wurden.

Die Frage ist: Sollten Japan und die USA ihre Behörden nach den Beispielen in Europa umstrukturieren? Ich möchte versuchen, diese Frage hier für Japan zu beantworten.

Zuerst möchte ich die Entwicklung und die gegenwärtige Lage des Finanzsektors in Japan nach seiner Deregulierung erläutern. Sodann werde ich kurz die Funktion und die Tätigkeit der Finanzaufsichtsbehörde in Japan vorstellen, das Aufsichtsamt für Finanzdienstleistungen (AFD, auf japanisch „*Kin'yū-chō*“), das oft auf englisch als „*Financial Services Agency*“ bezeichnet wird. Anschließend möchte ich einen Fall erörtern, an dem einige Probleme bei der Konzeptionierung und bei der Ausübung der Aufsicht deutlich werden.

II. DIE SITUATION NACH INKRAFTTRETEN DES GESETZES ZUR REFORM DES FINANZSYSTEMS IM JAHRE 1994 UND DIE REFORM DER FINANZAUF SICHT

1. *Die geschichtliche Entwicklung des Trennbankensystems und die gegenwärtige Lage*

Genau wie in Deutschland unterscheidet man in Japan im Finanzsektor zwischen drei großen Geschäftsbereichen, nämlich zwischen den Bankgeschäften, den Versicherungsgeschäften und dem Wertpapierhandel. Hier möchte ich mich nur auf die Frage der Trennung der Geschäftsbereiche „Bankgeschäft“ und „Wertpapierhandel“ konzentrieren und das Versicherungsgeschäft außer Acht lassen.

Die zwangsweise gesetzliche Trennung der beiden Geschäftsbereiche „Bankgeschäft“ und „Wertpapierhandel“ wurde im Jahre 1994 grundsätzlich aufgehoben. Dem gingen Klagen von Seiten der Banken voraus, die über viele Jahre hinweg die Abschaffung dieser Trennung gefordert hatten.

Die Trennung zwischen dem Bank- und dem Wertpapiergeschäft entsprechend den Prinzipien des *Glass-Steagall-Act* war vor allem für die Wertpapierhäuser von Vorteil. Das liegt daran, dass diese schwächer als die Banken waren, die über wesentlich mehr Kapital verfügen und so wirtschaftlich größere Macht haben.

Die japanischen Banken forderten bereits im Jahre 1977, auch Wertpapiergeschäfte betreiben zu dürfen. Anlass dafür war vor allem das permanente Haushaltsdefizit des japanischen Staates seit Anfang der 1970er Jahre und die dadurch bedingte Ausgabe einer großen Anzahl von Staatsanleihen: Jede Bank wurde gezwungen, eine große Menge an Staatsanleihen zu erwerben, die sie an das Publikum verkaufen konnte. Dieser Verkauf verstieß aber gegen die Prinzipien des Trennbankensystems. Es war daher erforderlich, dass der Gesetzgeber dieses Problem durch entsprechende Gesetzes-

reformen löste. Dies geschah im Jahre 1981.² Seitdem dürfen Banken mit Staatsanleihen unter bestimmten Beschränkungen handeln.

Doch waren die Forderungen der Banken hiermit noch nicht erfüllt. Sie wollten alle Arten von Wertpapiergeschäften ohne Beschränkungen betreiben dürfen. Vor allem wollten sie sich an den lukrativen Wertpapiergeschäften am Euromarkt in London beteiligen. Somit forderte das Bankwesen die gesamten 1980er Jahre hindurch nicht nur Staatsanleihen, sondern auch Aktien und Anleihen im allgemeinen erwerben und mit ihnen handeln zu dürfen. Dies wurde vor allem mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Universalbanken begründet. 1991 schließlich einigten sich Banken und Wertpapierhäuser, indem sie der Ausweitung ihrer jeweiligen Geschäftsbereiche über eine Tochtergesellschaft zustimmten. Eine Bank sollte sich danach im Effektenhandel mittels einer Tochtergesellschaft betätigen können und ein Wertpapierhaus auf die gleiche Weise auch Bankgeschäfte betreiben können. Durch das Gesetz zur Reform des Finanzsystems³ aus dem Jahre 1993 wurde dieses System gesetzlich verankert. Das Gesetz sieht zahlreiche Übergangsbestimmungen vor, um Konflikte zwischen Banken und Wertpapierhäusern zu vermeiden. Besonders bedeutend ist, dass beide Seiten mit dem Beginn der Ausweitung der Geschäftsbereiche noch fünf Jahre warten mussten. In der Praxis aber schwand der Appetit der Banken auf Wertpapiergeschäfte aufgrund des Einbruchs der Börse in Tokyo im Jahre 1989 ohnehin, so dass dies für sie kein großes Problem darstellte. Die Banken waren vielmehr gezwungen, sich auf ihre eigenen Probleme zu konzentrieren und ihre Eigenkapitalquote zu verbessern, die durch Spekulationen während der Periode der spekulativ überhitzten Wirtschaft und dem anschließenden Zusammenbruch des Aktien- und Immobilienmarktes gegen Ende der 1980er Jahre auf gefährliche Tiefstände gesunken war.

Soweit zur Vorgeschichte der Deregulierung des Finanzsektors in Japan. Im Folgenden möchte ich auf die Reform der Aufsichtsbehörde eingehen.

2. Die Reform der Finanzaufsichtsbehörde

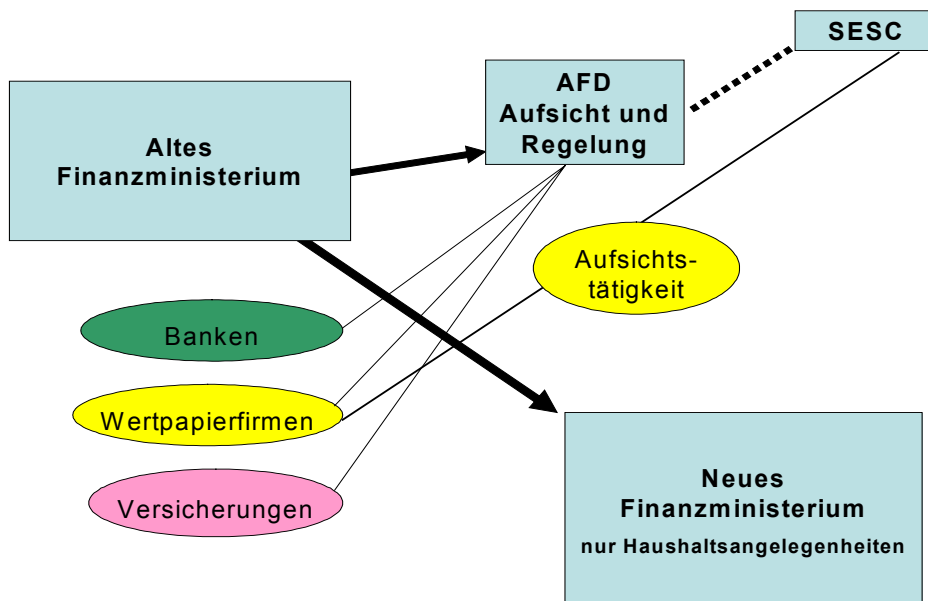
Die Geschichte der Reform der Finanzaufsichtsbehörde ist chaotisch. Im Kern kann man jedoch folgendes festhalten: Es war einmal ein einflussreiches Ministerium, genannt das Finanzministerium (auf japanisch *Ôkura-shô*); dessen Niedergang begann im Jahre 1992 und wurde 2001 vollendet. In dem Jahr wurde das Ministerium in zwei Behörden aufgespalten, in eine Behörde für Haushaltsangelegenheiten, das neue „Finanzministerium“ (*Zaimu-shô*), und das bereits erwähnte Aufsichtsamt für Finanzdienstleistungen (*Kin'yû-chô*).

2 Artt.10 Abs. 2 Nr. 4, 11 *Ginkô-hô*, Gesetz Nr. 59/1981.

3 *Kin'yû seido oyobi shôken torihiki seido no kaikaku no tame no kankei hôritsu no seibi-tô ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 87/1992.

Das Finanzministerium war keineswegs das einzige der behördlichen Machtzentren, das an Einfluss eingebüßt hat. Unmittelbar nach dem Tod des *Shōwa*-Tenno (dem von 1926-1989 amtierenden japanischen Kaiser) und dem Zusammenbruch des Aktienmarktes im Jahre 1989 wurden fast alle politischen und administrativen Eliten einer Prüfung unterzogen. Es folgten das Ende der Einparteiherrschaft der Liberaldemokratischen Partei (LDP, *Jimin-tō*) im Jahre 1993, die Privatisierung der meisten Staatsunternehmen (z.B. des Telekommunikationsunternehmens „NTT“) und die Umwandlung zahlreicher Einrichtungen in selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. die Universität von Tokyo). Zahlreiche Reformen dauern noch an. In vielen Fällen hat man noch keine geeignete Lösung zur Überwindung der aktuellen Probleme gefunden. Es ist nur klar, dass das politische und wirtschaftliche System der Nachkriegszeit dringend einer grundsätzlichen Reform bedarf.

Dem Aufsichtsamt für Finanzdienstleistungen (AFD) obliegt die Aufsicht über alle Bereiche des Finanzsektors, das heißt über das Bankwesen, über Wertpapiergeschäfte und über das Versicherungswesen. Diese Aufsicht wurde früher vom Finanzministerium ausgeübt. In dieser Hinsicht ähnelt die japanische Behörde der englischen Financial Services Authority oder der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Das AFD hat aber nicht nur Aufsichtsbefugnisse, es ist auch in gewissem Umfang zur Normsetzung befugt.

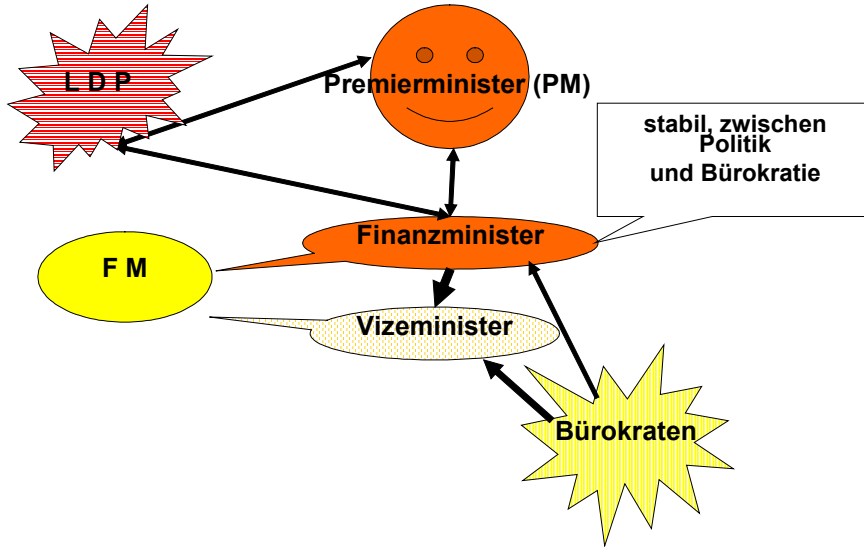


Bei der Schaffung des AFD ging es nicht so sehr um die Vereinheitlichung der Aufsichtskompetenzen im Finanzsektor, sondern vielmehr um die Beschränkung der übermäßigen Konzentration von Macht und Einfluss beim Finanzministerium. Eine wichtige Frage ist, ob das AFD seine Aufgaben zufriedenstellend bewältigen kann. Leider muss man darauf die klare Antwort geben: „Nein!“ Es ist festzustellen, dass das AFD weit weniger einflussreich ist als das ehemalige Finanzministerium. Die Tatsache, dass das Finanzministerium praktisch in zwei Teile gespalten worden ist und dass der Teil, der sich mit der Aufsicht über den Finanzsektor befasst, von einem Ministerium zu einem „Amt“ degradiert worden ist, scheint auf den ersten Blick nicht so bedeutsam.⁴ Trotzdem gibt es wichtige strukturelle Unterschiede zum ehemaligen Finanzministerium: Früher gab es praktisch ein Gleichgewicht der Kräfte der Bürokratie und der politischen Klasse. Der Finanzminister (*Ôkura daijin*) hatte eine Mittlerfunktion inne. Nicht selten war der Finanzminister auch Anwärter auf das künftige Amt des Premierministers. Solange die Herrschaft der LDP andauerte, war das Verhältnis zwischen Premierminister und Finanzminister beständig. Zudem stützten sich die politische Klasse und die Bürokratie gegenseitig. In der Theorie beherrschte zwar die politische Klasse die Bürokratie. In der Realität aber hatte die Bürokratie stets eigene Interessen und verfügte über genügend Einfluss, so dass die Politiker sie nie ignorieren konnten.

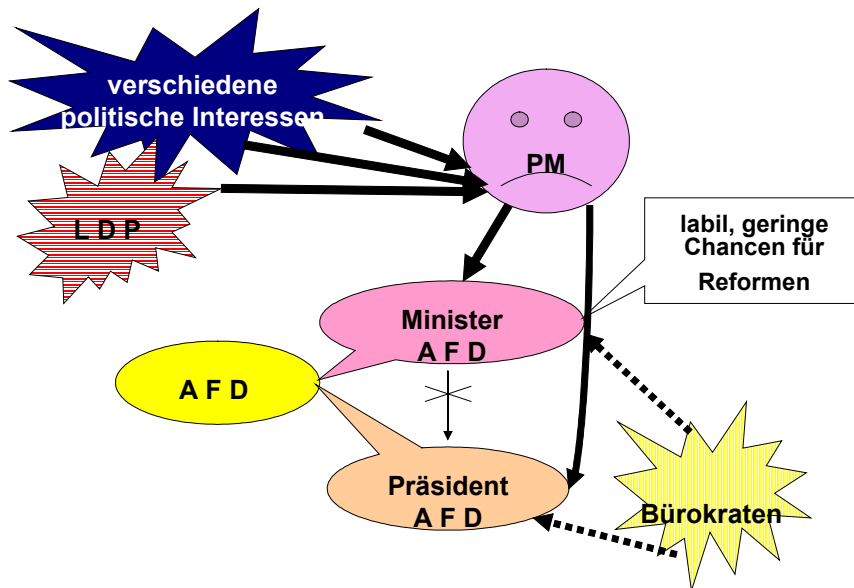
Nach der Reform geriet dieses System ins Wanken. In Japan wächst zunehmend die Erwartung, dass der Premierminister und sein Kabinett die Bürokratie führen und der Einfluss der Ministerialbürokratie zurückgeht. Das AFD wurde daher dem Premierminister unterstellt und in das Kabinettsamt (*Naikaku-fu*) im Range eines Ministeriums eingegliedert. Daher obliegt dem Premierminister nun auch die Entscheidung über die Bestellung des ehemaligen „Vizeministers“, der zu Zeiten des alten Finanzministeriums nur formell vom Finanzminister ernannt und entlassen, tatsächlich aber von den Ministerialbürokraten gewählt wurde, und der nun ein Präsident des AFD ist. Zugleich wurde die Stellung des ehemaligen „Finanzministers“, der jetzt „Minister“ des AFD (*Kin'yû tantô daijin*, oder einfach, *Kin'yû daijin*) ist, geschwächt. Der Minister des AFD hat seine Machtbasis verloren, sowohl in der politischen Klasse als auch bei den Bürokraten. Außerdem beeinflussen ihn nun wegen seines Machtverfalls LDP-Interessengruppen aller Art. Seine Position ist also extrem geschwächt.

4 Es ist recht schwierig, die genauen Gründe für die mangelnde Stärke des AFD zur Bewältigung der aufgestauten Probleme innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs zu spezifizieren. Die politischen Umstände, die im Text dargestellt sind, sind ein wichtiger Grund hierfür. Dieser Erklärungsansatz findet zumindest weithin Zustimmung, sollte aber nur mit Vorsicht auf andere Situationen angewandt werden.

VOR DER REFORM



NACH DER REFORM



Das neue System der Finanzaufsicht scheint demokratischer zu sein und könnte auch effizient und erfolgreich in seiner Arbeit sein, besonders in Krisenzeiten, wenn der japanische Premierminister so entschlosskräftig und reformfreudig wie etwa ein *Ronald Reagan* oder eine *Margaret Thatcher* wäre und über ähnliche Machtbefugnisse verfügen würde. Aber in der modernen japanischen Geschichte hat es einen solchen Typ von Staatsmann noch nicht gegeben. Die durchschnittliche Amtszeit eines Premierministers beträgt in Japan nur weniger als zwei Jahre. Daher wird die langfristige Planung der Politik und Wirtschaft in der Regel von der Bürokratie betrieben und durchgeführt. Bei den derzeitigen chaotischen politischen Zuständen ist es unwahrscheinlich, dass der Premierminister den Minister des AFD gegen politische Gegner stützen kann.

Aus dieser Situation folgen Enttäuschung und Frustration: Wenn man beispielsweise zum Präsidenten (auf englisch „*commissioner*“) des AFD ernannt würde und das Finanzsystem zum Besseren reformieren wollte, müsste man immer die politische Entscheidung des Ministers des AFD abwarten. Wenn man Minister des AFD würde, müsste man sehr viele politische Kompromisse eingehen, insbesondere hätte man nicht mehr automatisch die nötige Unterstützung durch Bürokratie und Politik. Sowohl die Position des Ministers des AFD als auch die des Präsidenten sind nicht mehr sehr sicher. Je mehr man sich daher um die Wahrnehmung seiner eigentlichen Aufgabe bemühen würde, desto größer wäre die Wahrscheinlichkeit der Entlassung aus der jeweiligen Position.

Es ist wichtig zu verstehen, dass das AFD in der jetzigen Form nicht in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen. Das Problem ist, dass die Bürokraten keine Wirtschaftspolitik mehr durchzusetzen vermögen und die Politik dazu ebenfalls nicht die nötige Standkraft hat.

III. FALLSTUDIE: JAPANS FAULE KREDITE

Schließlich möchte ich anhand eines aktuellen Beispiels die konkreten Schwierigkeiten des AFD erläutern. Es geht dabei um den unrühmlichen Fall der sogenannten „faulen Kredite“ der japanischen Banken. Ich vermute, dass viele unter Ihnen schon von dem gravierenden Problem der faulen Kredite in Japan gehört haben. Die Summe der Kredite, bei denen die Rückzahlung nicht gesichert ist, beträgt derzeit umgerechnet ungefähr 300 Milliarden Euro. Faule Kredite in Höhe von 70 Milliarden Euro sind bereits zwischen 1998 und 1999 auf Staatskosten abgelöst worden. Übrigens, 70 Milliarden Euro entsprechen etwa 10 % des japanischen Staatshaushaltes.

Die USA haben wiederholt die japanische Regierung und das AFD gewarnt und empfohlen, drastische Maßnahmen einzuleiten, ähnlich jener, die in den USA in den späten 1980er Jahren anlässlich der *Savings & Loan Crisis* ergriffen wurden. Seinerzeit wurde unter anderem eine besondere Treuhandgesellschaft zur Sanierung geschaffen. Entsprechend diesem Rat und in Anbetracht der damaligen Finanzkrise großer Banken und Wertpapierhäuser (*Sanyō, Yamaichi, Hokkaidō Takushoku Ginkō* usw.) wurden im

Jahre 1998 drei Gesetze zur Stabilisierung der Finanzinstitute erlassen.⁵ Gemäß diesen Gesetzen wurde eine Subventionierung der Banken durch den Erwerb von Vorzugsaktien aus der Staatskasse durchgeführt. Die Art der Subventionierung nennt man auf japanisch „*kōteki shikin tō'nyū*“, wörtlich übersetzt „die öffentliche Fondsanlage“. Das Geld wird dabei nicht einfach den Banken gegeben, sondern in Form einer Beteiligung zur Verfügung gestellt; man kann aber nicht erwarten, daß die Investition sich sehr bald auszahlt. Daher bezeichne ich sie als eine Form von Subvention.

Diese Subventionierung war aber nicht besonders erfolgreich bei der Sanierung der krisengeschüttelten Banken, weil diese sich selbst nicht genügend um eine hinreichende Rentabilität bemühten. Eigentlich erwartete die Regierung, dass die Banken selbst mit Hilfe dieser Subventionen ihre Umstrukturierung und Sanierung in die Wege leiten würden. Doch die zehn größten japanischen Banken, die sich zu vier Bankengruppen verschmolzen hatten, fanden sich nun groß genug, um nicht mehr in Gefahr zu geraten, in den Konkurs gedrängt zu werden, und verlangten nach zusätzlichen Subventionen, anstatt ihren Kurs zu ändern.

Gemäß der neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung, deren Inkrafttreten im Jahre 2006 erwartet wird, ist es für viele Banken erforderlich, das Kapital zu erhöhen, was auch durch die Emission von Vorzugsaktien oder durch die Verbriefung ihrer Aktiva (*Securitisation*) geschehen kann. Doch wegen der schlechten Marktlage und anderer Umstände ist es oft nicht sehr aussichtsreich, neue Emissionen oder die Verbriefung von Forderungen durchzuführen.

Zur Bewältigung der Bankenkrise in Japan hat man daher praktisch nur zwei Möglichkeiten: Zunächst kommt eine konservative und gemäßigte Reformmethode in Betracht, die eine Umstrukturierung der Banken ohne weitere Subventionen vorsieht. Die erwartete Einführung des „*pay-off system*“, bei dem diejenigen, die Einlagen bei der Bank haben, nur teilweise geschützt werden, könnte die Sanierung der wettbewerbsunfähigen Banken beschleunigen. Die gemäßigte Methode gibt den Banken bis zu sieben Jahre Zeit für die Bewältigung ihrer faulen Kredite. Dadurch soll versucht werden, eine Insolvenz von Banken weitestgehend zu vermeiden. Dies war die Politik, die der ehemalige Finanzminister *Hakuo Yanagisawa* (1998-2002) gemeinsam mit den Verantwortlichen im Ministerium bzw. später im AFD befürwortete. Die Banken waren mit dieser Politik im allgemeinen einverstanden, obwohl sie für Umstrukturierungsmaßnahmen weitere Subventionen verlangten. Seine Politik schien auch auf Seiten der U.S.-Regierung und auch auf den ausländischen Märkten zumindest teilweise auf Zustimmung zu stoßen. Gleichwohl hätte die amerikanische Regierung trotz der zu erwartenden kurzfristig gravierenden Auswirkungen auf die japanische Wirtschaft lieber eine drastische und sofortige Lösung des Problems der faulen Kredite gesehen.⁶

5 Gesetze Nr. 5/1998, Nr. 143/1998, 131/1998.

6 Um eine radikale Reform durchzuführen, kann man sich keinen schlechteren Zeitpunkt vorstellen als den heutigen. Durch die Entwicklungen in Folge des Anschlags auf das *World*

Es ist schwer zu entscheiden, welche Politik die richtige ist. Sowohl eine gemäßigte als auch eine radikale Methode haben Vor- und Nachteile. Der wichtige Punkt aber ist wohl, dass die jeweilige Politik konsequent bis zum Ende verfolgt werden muss. Es ist zwar leichter, für die erste und weniger radikale Politik die notwendige Zustimmung zu erhalten, sie ist aber schwerer umzusetzen. In der Realität sind bisher weder beim Abbau der faulen Kredite noch bei der Umstrukturierung des Bankwesens zufriedenstellende Fortschritte gemacht worden.

Daher wurde der Ruf nach radikaleren Reformen immer lauter. Im Herbst des Jahres 2002 wurde schließlich die gemäßigte Politik aufgegeben. Premierminister *Koizumi* entschied, *Yanagisawa* als Verantwortlichen abzusetzen und durch *Heizo Takenaka* zu ersetzen, der bereits als sein Hauptwirtschaftsberater tätig war. Zur Überraschung aller wurde keine Bestandsaufnahme der bisherigen Politik vorgelegt, noch erfolgten umfangreiche Erläuterungen zum neuen Kurs. Aus welchem Grund Premierminister *Koizumi* den Finanzminister *Yanagisawa* abgesetzt hat, ist nicht völlig klar. Es ist aber wahrscheinlich, dass die Forderungen der Banken nach ständig neuen Subventionen, der Wahlkampf in Japan und der Druck von Seiten der US-Regierung hierauf einen Einfluss hatten.

Vor kurzem wurde von *Takenaka* und den Mitgliedern des Rates des Premierministers ein Reformplan veröffentlicht, der den Titel „Programm zum Wiederaufbau des Finanzsektors und zur Bewältigung der faulen Kredite“ trägt. Zugleich bestellte *Takenaka* Bankprüfer, die die Vermögenswerte der Banken genauer evaluieren sollen. Dies kann als Vorbereitung zur Schließung einiger Banken angesehen werden.

Dieses Reformvorhaben kommt aber derzeit auch noch nicht so recht voran, wahrscheinlich wegen der starken Opposition der Banken. Auch sollte angemerkt werden, dass den Bediensteten im AFD noch eine klare Orientierung fehlt, da sie durch die plötzliche Änderung der Politik ohne genauere Begründung verunsichert worden sind.

Kurz gesagt, zu viele Köche verderben hier den Brei. Ohne eine beständige und nachhaltige Politik zur Bewältigung der faulen Kredite kann das AFD zur Reform des Finanzsektors nur begrenzt beitragen. Vor einer Reform der Behörde sind aber zunächst die Leitlinien der Politik klar festzulegen.

Trade Center in New York sind die Finanzmärkte so angeschlagen, dass eine Rosskur des Finanzsektors in Japan gravierende Folgen auf die Märkte nicht nur in Japan haben würde. Entgegen den Kritikern, die eine zu späte Reaktion Japans bemängeln, gab es bisher eigentlich kaum eine Gelegenheit für die konsequente Umsetzung einer radikalen Reformpolitik. In der ersten Hälfte der 1990er Jahren wurde der Ernst der Lage noch nicht gesehen, und ab 1998 begann sich die Krise durch die Insolvenz einiger großer Finanzinstitute plötzlich rapide auszuweiten. Eine derartige Situation hatte man in Japan bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erlebt. Wenig später erfolgte der Anschlag vom 11. September 2001.

IV. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN⁷

Es ist zwar etwas ungewöhnlich, am Ende eines Beitrages noch etwas Neues hinzuzufügen, trotzdem könnten folgende Entwicklungen für den Leser von Interesse sein. Wie bereits herausgestellt, hat die Arbeitsgruppe unter Leitung von Minister *Takenaka* ihre Arbeit aufgenommen, Forderungen und sonstiges Vermögen der Banken nach strikteren Standards zu bewerten. Im Mai 2003 wurde die *Resona Bank*⁸ durch ihre Wirtschaftsprüferfirmen bei strikterer Anwendung der Bilanzgrundsätze als bisher plötzlich als insolvent oder zumindest erheblich unterkapitalisiert bewertet. Angesichts der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit und der Ineffizienz vieler Banken und der schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage ist nicht garantiert, daß die Banken ihre jeweiligen Geschäftsziele erreichen können. Viele überschätzen ihre Möglichkeiten und ihr vorhandenes Vermögen.

Unglücklicherweise kann diese Art von Problem auch nach Inkrafttreten der Baseler Eigenkapitalvereinbarung im Jahre 2006 auftreten, da die Vereinbarung nichts mit Bilanzierungsstandards und -praktiken der Unterzeichnerstaaten zu tun hat.

Es ist übrigens bemerkenswert, daß Wirtschafts- und Bilanzprüfer von Banken in ein schweres Dilemma geraten, falls sie diese als insolvent oder unterkapitalisiert beurteilen, denn sie werden dann unter starken Druck gesetzt. Auf der anderen Seite hat der *Enron*-Fall in den USA gezeigt, daß selbst große Wirtschaftsprüfergesellschaften wie *Arthur Anderson* in große Schwierigkeiten geraten können durch Schadensersatzforderungen betroffener Parteien, wenn sie ihre Prüfungspflichten nicht gewissenhaft erfüllen.

Um auf den Fall *Resona* zurückzukommen: Die japanische Regierung betonte, dass eine Finanzkrise in jedem Fall vermieden werden müsse, und entschied, dass die *Resona*-Bank nach Art. 102 des Einlagensicherungsgesetzes (*Yokin hoken-hô*⁹) saniert werden solle. Bisher erhielt *Resona* eine Unterstützung von umgerechnet 14 Milliarden Euro durch den Staat (das sind etwa 20 % der totalen Ausgaben zwischen 1998 und 1999) und versucht unter der Kontrolle der Regierung ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, was große Schwierigkeiten bereitet.

7 Vgl. auch <<http://www.resona-hd.co.jp/news/index.htm>>.

8 Im übrigen war es die Holdinggesellschaft der berüchtigten *Daiwa Bank*, deren Zweigniederlassung in New York nur nachlässig die Aufsicht über Geschäfte führte und deshalb von den US-Behörden streng bestraft wurde, die im Jahre 2002 zusammen mit einer anderen lokalen Bank mit *Resona* verschmolz und nun die Geschäfte einer regionalen Bank betreibt.

9 Gesetz Nr. 34/1971 i.d.F. des Ges. Nr. 175/2002.

SUMMARY

The reform of state supervisory institutions in the capital and financial market is a current topic in many countries, including Japan and Germany. This paper outlines the reasons for and the implementation of recent reforms in Japan, and points out some major differences among supervisory institutions in Japan, Germany, and Great Britain.

Common trends in Europe, the U.S., and Japan are the continuing deregulation and liberation in the financial sector as well as the integration of supervisory authorities. Recently, for instance, in Germany the Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin), in Great Britain the Financial Service Authority, and in Japan the Kin'yû-chô (in English often called "Financial Services Agency") were founded, each of which now combines supervisory authorities over the insurance, banking, and securities sectors in these countries. Although one can find remarkable differences in the regulation and supervision of the financial market in Germany and Great Britain, the differences between these countries and those such as Japan and the U.S. that once incorporated a separate banking system are even more fundamental.

In Japan, the statutory principle of separation of banking and securities businesses was eventually essentially abolished in 1994, after twenty years of a creeping reform process. Ever since, banks have been allowed to indirectly engage in the securities business and securities firms in the banking business by establishing separate but affiliated companies that deal with the related business. Until 2001, the general supervisory authority over the different financial sectors in Japan was the Ministry of Finance (Ôkura-shô). Then this ministry was divided into a new Ministry of Finance that is mainly in charge of tax and budget affairs and the above-mentioned Financial Services Agency (Kin'yû-chô), which supervises all parts of the financial sector.

In contrast to the development in Germany and Great Britain, the reason for splitting up the old Ministry of Finance and establishing a separate financial supervisory authority on the one hand and a new Ministry of Finance with limited competences on the other hand was not primarily the need for a more effective supervisory institution, but the aim to reduce and devolve power. In the past, the Ministry of Finance was one of the mightiest authorities in Japan, controlling internal politics on a large scale. At present, neither the Ministry of Finance nor the Financial Services Agency has sufficient power and stamina to initiate and execute urgently needed reforms in the Japanese financial sector. While the Ministry of Finance's power declined, the Japanese Prime Minister formally gained power and influence. He himself and his agency now directly oversee the Financial Services Agency. That was also one of the aims for the reform of the Ministry of Finance. However, problems have emerged because Japanese prime ministers are usually not as decisive as political leaders in other countries.

For instance, little progress has been made in coming to terms with the issue of bad debts, from which Japan's banks and companies are still suffering. Neither Hakuo

Yanigasawa, Minister of Finance from 1998 to 2002, nor his successor in charge of financial affairs, Heizô Takenaka, present Minister for Financial Services, has been able to solve the problem sufficiently. The efforts to overcome the crisis of Japanese banks seems to be an especially severe problem. This is demonstrated by the recent handling of the nearly insolvent Resona bank case by government authorities.

(The Editors)