

Patrik Buchmüller | Andreas Igl | Werner Neus

Einführung in die Bankenregulierung

Darstellung wesentlicher aufsichtsrechtlicher
Vorgaben

SCHÄFFER
POESCHEL

Urheberrechtsinfo

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

Die Herstellung und Verbreitung von Kopien ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Einführung in die Bankenregulierung

Patrik Buchmüller/Andreas Igl/Werner Neus

Einführung in die Bankenregulierung

Darstellung wesentlicher aufsichtsrechtlicher Vorgaben

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Autoren:

Dr. Patrik Buchmüller, Unternehmensberater und Dozent, Bonn;
Prof. Dr. Andreas Igl, Hochschule der Deutschen Bundesbank, Hachenburg;
Prof. Dr. Werner Neus, Lehrstuhl für Bankwirtschaft, Eberhard Karls Universität, Tübingen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

Print:	ISBN 978-3-7910-4968-7	Bestell-Nr. 12013-0001
ePub:	ISBN 978-3-7910-4972-4	Bestell-Nr. 12013-0100
ePDF:	ISBN 978-3-7910-4973-1	Bestell-Nr. 12013-0150

Patrik Buchmüller/Andreas Igl/Werner Neus

Einführung in die Bankenregulierung

1. Auflage, November 2020

© 2020 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH

www.schaeffer-poeschel.de

service@schaeffer-poeschel.de

Lektorat: Isolde Bacher

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die der Vervielfältigung, des auszugsweisen Nachdrucks, der Übersetzung und der Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen, vorbehalten. Alle Angaben/Daten nach bestem Wissen, jedoch ohne Gewähr für Vollständigkeit und Richtigkeit.

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart
Ein Unternehmen der Haufe Group

Vorwort

Das Thema Bankenregulierung bzw. Bankenaufsicht treibt naturgemäß primär die Banken und ihre Mitarbeiter um. Spätestens seit der Bankenkrise 2007/2008 gilt dies aber auch für Bankkunden und den Staatsbürger im Allgemeinen. Zugleich breitet sich das Fachgebiet in Breite und Tiefe mittlerweile derartig aus, dass es für eine nicht regelmäßig damit befasste Person schwierig ist, den Überblick zu gewinnen oder zu behalten. Ein einigermaßen umfassender Kommentar zu bankaufsichtlichen Rechtsquellen wird heute kaum weniger als 5.000 Seiten haben können, und darin sind die Rechtstexte selbst noch nicht einmal enthalten.

Angesichts dessen ist es nicht überraschend, dass auf dem Buchmarkt zahlreiche Werke vertreten sind, die in unterschiedlichem Grad an Detaillierung einen Zugang zum Thema der Bankenregulierung versprechen. So gibt es grundlegende Einführungen für eine Leserschaft ohne nennenswerte Vorkenntnisse (bspw. Osman 2018) und relativ umfangreiche ganzheitliche Einführungstexte (bspw. Andrae et al. 2018 und Brixner/Schaber 2016). Verfügbar sind ebenfalls auch für den wissenschaftlichen Bereich geeignete Lehrbücher zur Bankwirtschaft (bspw. Hartmann-Wendels et al. 2019), die häufig weitaus mehr zum Thema Bankbetriebslehre bieten als »nur« die Regulierung. Im Anspruch noch weiterreichend sind umfassende Kommentarwerke wie Boos et al. (2016) oder Luz et al. (2020a), die allerdings für einen ersten Zugang wohl ungeeignet sind.

Der Adressatenkreis dieses Buches sind Interessenten im Bereich Bankenaufsicht, die bereits grundlegende Vorkenntnisse mitbringen sollten. Dazu gehören Studierende mit Schwerpunkt Bankrisikosteuerung und Praktiker in Banken, Aufsicht und Prüfungsgesellschaften mit Bezug zum Thema. Unser kompakt gehaltener Text enthält sowohl die Grundlagen der Regulierung als auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich der im zweiten Quartal 2020 verabschiedeten Regelungen. Somit haben wir den Anspruch, einen aktuellen und praxisnahen Einstieg ins Thema zu vermitteln.

Das Nebeneinander von eher breit angelegten, ins Grundsätzliche gehenden Ausführungen und einer eingehenden Befassung mit den Vorschriften zur Risikosteuerung sowie Sanierung und Abwicklung ermöglicht es dem Adressatenkreis, den Sinn und Zweck der Bankenregulierung einzuschätzen und sich mit für die praktische Detailarbeit geeigneten Darstellungen und Erklärungen vertraut zu machen. Die Hauptkapitel sind jeweils in sich abgeschlossen. Daher kann der Leser sich auch selektiv nur mit den Grundlagen oder einem der Anwendungsfelder beschäftigen.

Die Autoren danken insbesondere Claudia Knapp vom Schäffer-Poeschel Verlag, Julia Rode (Deutsche Bundesbank) sowie Amelie Wulff vom Lehrstuhl für Bankwirtschaft der Universität Tübingen für die hilfreichen Kommentare und ihre Unterstützung im Rahmen der Erstellung und redaktionellen Bearbeitung des Manuskripts. Ebenfalls danken wir Nicole Kobek aus der Bankpraxis für ihre Hinweise zum Thema Liquiditätsrisiko, Eva Schäberle vom Sparkassen-Verband Baden-Württemberg für die Hinweise zu Säule 2 und Claudia Gregor-Lawrenz aus der Aufsichtspraxis für Hinweise zu den Ausführungen zum Kreditrisiko in Kapitel 3. Gerne nehmen wir seitens der Leserschaft Anregungen entgegen, die in eine mögliche Neuauflage einfließen könnten.

Im Juli 2020

Dr. Patrik Buchmüller, Bonn: patrik.buchmueller@marisk.academy

Prof. Dr. Andreas Igl, Beratzhausen: andreas.igl@gmail.com

Prof. Dr. Werner Neus, Tübingen: werner.neus@uni-tuebingen.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einführung	17
2 Grundlagen der Bankenregulierung	19
2.1 Entwicklung der Bankenregulierung	19
2.2 Ziele und Aufgaben der Bankenaufsicht	22
2.3 Institutionen der Bankenregulierung	24
2.3.1 Supranationale Ebene	24
2.3.1.1 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS)	24
2.3.1.2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS)	24
2.3.1.3 Finanzstabilitätsrat (FSB)	26
2.3.2 Europäische Ebene	27
2.3.2.1 Gesetzgebung	27
2.3.2.2 Europäisches System der Finanzmarktaufsicht: Überblick	29
2.3.2.3 Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)	31
2.3.2.4 Europäische Zentralbank (EZB)	33
2.3.2.5 Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)	34
2.3.2.6 Europäische Bankenunion	36
2.3.2.6.1 Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM)	36
2.3.2.6.2 Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM)	37
2.3.2.6.3 Einheitliche Einlagensicherung (EDIS)	39
2.3.3 Nationale Ebene	42
2.3.3.1 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	42
2.3.3.2 Deutsche Bundesbank	43
2.3.3.3 Ausschuss für Finanzstabilität (AFS)	44
2.4 Überblick über wesentliche Regulierungsbereiche	45
2.4.1 Bilanzstruktur im weiteren Sinn	45
2.4.1.1 Eigenkapital	45
2.4.1.1.1 Risikoabdeckung und Risikobegrenzung	46
2.4.1.1.2 Risikomessung, Regulierungsarbitrage und Zyklichkeit	47

	2.4.1.1.3	Gibt es ein regulatorisches Paradoxon?	49
	2.4.1.1.4	Eigenkapitalnormen und Systemrelevanz	50
	2.4.1.1.5	Höhe und Kosten der regulativen Eigenkapitalausstattung	51
	2.4.1.2	Verschuldung	52
	2.4.1.3	Liquidität	54
	2.4.1.4	Großkredite	56
2.4.2		Bewältigung von Bankenkrisen	56
	2.4.2.1	Sanierung und Abwicklung	57
	2.4.2.1.1	Grundsätzliche Überlegungen	57
	2.4.2.1.2	Sanierung	58
	2.4.2.1.3	Abwicklung	59
	2.4.2.2	Einlagensicherung	61
2.4.3		Eingriffe in die Geschäftsführung von Banken	62
	2.4.3.1	Zulassung	63
	2.4.3.2	Risikomanagement	64
	2.4.3.3	Digitalisierung und FinTech	66
	2.4.3.3.1	Bankaufsichtliche Anforderungen an die IT (BAIT)	67
	2.4.3.3.2	Zahlungsdienstleistungen	67
	2.4.3.3.3	Blockchains und Krypto-Assets	68
	2.4.3.3.4	Crowdfunding	69
	2.4.3.3.5	Systemische Aspekte der Digitalisierung	70
	2.4.3.4	Vergütung	72
3		Vorgaben zur Risikosteuerung	75
3.1		Einführung	75
3.2		Anforderungen nach Säule 1 und Pufferanforderungen	77
	3.2.1	Interaktion von Säule 1 und anderen Risikobegrenzungsnormen	77
	3.2.2	Säule-1-Anforderungen an das Kreditrisiko	81
	3.2.3	Säule-1-Anforderungen an das Marktrisiko	86
	3.2.4	Säule-1-Anforderungen an das operationelle Risiko	89
	3.2.5	Makroprudenzielle Steuerung und Pufferanforderungen	93
3.3		Säule 2 in der EU und in Deutschland	98
	3.3.1	Vorgaben in Deutschland	98
	3.3.2	SREP-Vorgaben auf EU-Ebene	99
	3.3.3	ICAAP/ILAAP und Maßnahmen im SREP	101
	3.3.4	ICAAP und Stresstesting in der Institutspraxis	105
	3.3.5	Aufsichtliches Stresstesting vs. bankinterne Stresstests	109

3.4	Offenlegung und Meldewesen	111
3.4.1	Unterschiede zwischen Offenlegung und Meldewesen	111
3.4.2	Offenlegung in der Praxis	113
3.4.3	Meldewesen in der Praxis	115
3.5	Leverage Ratio, Großkreditgrenzen und Liquiditätsrisiko	117
3.5.1	Die Leverage Ratio	117
3.5.2	Großkredite und Risikokonzentrationssteuerung	119
3.5.3	Liquiditätsrisikomaße und Liquiditätsrisikosteuerung	120
3.6	Governance, IT- und ESG-Risiken	122
3.6.1	Überblick über Governance-Anforderungen an Banken	122
3.6.2	Vorgaben zur IT-Risikosteuerung	124
3.6.3	Vorgaben zur Steuerung von Nachhaltigkeitsrisiken	126
3.7	Ausblick	129
4	Sanierung und Abwicklung	133
4.1	Einführung, Motivation, Definition und Abgrenzung	133
4.1.1	Definition und Abgrenzung von Sanierung und Abwicklung	133
4.1.2	Einordnung in die Europäische Bankenunion	137
4.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	139
4.2.1	FSB Key Attributes	139
4.2.2	SRM-Verordnung	140
4.2.3	BRRD	141
4.2.4	BRRD-Umsetzungsgesetz und SAG	142
4.2.5	MaSan und MaSanV	143
4.3	Zuständige Behörden und Aufgabenverteilung	145
4.3.1	Europäische Aufsichtsbehörden: EBA und EZB	145
4.3.2	Nationale Aufsichtsbehörden: BaFin und Deutsche Bundesbank	147
4.3.3	Europäischer Abwicklungsausschuss: SRB	148
4.3.4	Nationale Abwicklungsbehörde und Vorgänger: BaFin-A, FMSA und SoFFin	150
4.3.5	Weitere Akteure: Einheitlicher Abwicklungsfonds, SRF	152
4.3.6	Zusammenarbeit von Aufsichts- und Abwicklungsbehörden sowie sonstigen Stellen	154
4.4	Sanierung von Kreditinstituten	154
4.4.1	Aufbau von Sanierungsplänen – Überblick	155
4.4.2	Umsetzung der Proportionalität in der Sanierungsplanung	157
4.4.3	Strategische Analyse	160
4.4.4	Kernelement I – Krisengovernance	160
4.4.5	Kernelement II – Indikatorensystem	162
4.4.6	Kernelement III – Handlungsoptionen	166

4.4.7	Belastungsanalysen	170
4.4.8	Prüfung und Bewertung von Sanierungsplänen	171
4.4.9	Verstärkte Integration in das Risikomanagement	174
4.5	Abwicklung von Kreditinstituten	177
4.5.1	Abwicklungsvoraussetzungen	177
4.5.2	Abwicklungsziele	179
4.5.3	Abwicklungsplanung	181
4.5.4	Abwicklungsstrategie und Abwicklungsanordnung	184
4.5.5	Abwicklungsinstrumente	188
4.5.6	MREL und TLAC	191
4.5.7	Ausblick auf aktuelle Erwartungen im SRM	194
	Literatur	197
	Rechtsquellenverzeichnis	207
	Die Autoren	211
	Stichwortverzeichnis	212

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFS	Ausschuss für Finanzstabilität
AMA	Advanced Measurement Approach; fortgeschrittener Messansatz
AMM	Additional Monitoring Metrics; zusätzliche Parameter für die Liquiditätsrisikoüberwachung
A-SRIs	Anderweitig systemrelevante Institute
AT1	Additional Tier 1; zusätzliches Kernkapital
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAIT	Bankaufsichtliche Anforderungen an die IT
BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
BBankG	Bundesbankgesetz
BCBS	Basel Committee for Banking Supervision; Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BIS	Bank for International Settlement; Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive; Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CCF	Credit Conversion Factor; Kreditkonversionsfaktor
CDS	Credit Default Swap; Kreditausfallversicherung
CET1	Common Equity Tier 1; hartes Kernkapital
CoCos	Contingent Convertible Bonds; Zwangswandelanleihen
COREP	Common Reporting Framework; einheitliches bankaufsichtliches Meldewesen
CRD	Capital Requirements Directive; Eigenkapitalrichtlinie
CRR	Capital Requirements Regulation; Eigenkapitalverordnung
CVA	Credit Valuation Adjustment; Anpassung der Kreditbewertung
DGSD	Deposit Guarantee Schemes Directive; Einlagensicherungsrichtlinie
DLT	Distributed Ledger Technology; Distributed-Ledger-Technologie
D-SIBs	Domestic Systemically Important Banks; national systemrelevante Institute
EAD	Exposure at Default; bei Ausfall ausstehender Betrag
EBA	European Banking Authority; Europäische Bankenaufsichtsbehörde
ECB	European Central Bank; Europäische Zentralbank

EDIS	European Deposit Insurance Scheme; einheitliche Einlagenversicherung
EFSF	European Financial Stability Facility; Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Europäische Gemeinschaft
EinSiG	Einlagensicherungsgesetz
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority; Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EMIR	European Market Infrastructure Regulation; Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen
ESA	European Supervisory Authorities; Europäische Aufsichtsbehörden
ESFS	European System of Financial Supervision; Europäisches System der Finanzaufsicht
ESG-Risks	Environmental, Social and Governance Risks; Risiken für Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (Nachhaltigkeitsrisiken)
ESM	European Stability Mechanism; Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	European Securities and Markets Authority; Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ESRB	European Systemic Risk Board; Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FINREP	Consolidated Financial Reporting; Finanzberichterstattung
FinStabG	Finanzstabilitätsgesetz
FMI	Financial Market Infrastructure; Finanzmarktinfrastruktur
FMS	siehe SoFFin
FMSA	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
FMS-WM	FMS-Wertmanagement
FOLTF	Failing or likely to fail; ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend
FRTB	Fundamental Review of the Trading Book; grundlegende Überprüfung des Handelsbuchs
FSB	Financial Stability Board; Finanzstabilitätsrat
FSF	Financial Stability Forum; Finanzstabilitätsforum
GHOS	Group of Governors and Heads of Supervision; Gruppe der Notenbankpräsidenten und Leiter der Aufsichtsbehörden
G-SIBs	Global Systemically Important Banks; global systemrelevante Institute; synonym zu Global Systemically Important Institutions (G-SII)

ICAAP	Internal Capital Adequacy Assessment Process; internes Verfahren zur Überprüfung der Angemessenheit der Kapitalausstattung
ICT	Information and Communication Technology; Informations- und Kommunikationstechnologie
IKT	siehe ICT
ILAAP	Internal Liquidity Adequacy Assessment Process; interner Prozess zur Sicherstellung einer angemessenen Liquiditätsausstattung
InsO	Insolvenzordnung
InstitutsVergV	Institutsvergütungsverordnung
IRBA	Internal Ratings-Based Approach; auf internen Beurteilungen basierender Ansatz
IRRBB	Interest Rate Risk in the Banking Book; Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch
IRT	Internal Resolution Team; internes Abwicklungsteam
ITS	Implementing Technical Standards; technische Durchführungsstandards
JST	Joint Supervisory Team; gemeinsames Aufsichtsteam
Kritis	kritische Infrastrukturen
KSA	Kreditrisikostandardansatz
KWG	Kreditwesengesetz
LCR	Liquidity Coverage Ratio; Mindestliquiditätsquote
LGD	Loss Given Default; Verlustquote bei Ausfall
LR	Leverage Ratio; Verschuldungsquote
LSI	Less Significant Institutions; weniger bedeutende Institute
MaH	Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften
MaIR	Mindestanforderungen an die Interne Revision
MaK	Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft
MAR	Market Abuse Regulation; Marktmissbrauchsverordnung
MaRisk	Mindestanforderung an das Risikomanagement
MaSan	Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen
MaSanV	Sanierungsplanmindestanforderungsverordnung
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation; Finanzmarktverordnung
M-MDA	MREL Maximum Distributable Amount; Ausschüttungsbeschränkungen bei Nichteinhaltung der MREL
MPE-Ansatz	Multiple-Point-of-Entry-Ansatz
MREL	Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities; Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten
NCA	National Competent Authority; nationale Aufsichtsbehörde
NCWO	No Creditor Worse Off

NGFS	Network for Greening the Financial System
NPL	Non-Performing Loans; notleidende Risikopositionen
NRA	National Resolution Authority; nationale Abwicklungsbehörde
NSFR	Net Stable Funding Ratio; strukturelle Liquiditätsquote
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OpRisk	operationelles Risiko
OTC	Over the Counter; nicht börsennotiert (wörtlich: über den Tresen)
P2G	Pillar 2-Guidance; Säule-2-Empfehlung
P2R	Pillar 2-Requirement; Säule-2-Anforderung
PD	Probability of Default; Ausfallwahrscheinlichkeit
PIA	Public Interest Assessment; Bewertung des öffentlichen Interesses
PrüfBV	Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie über die darüber zu erstellenden Berichte
PSD II	Payment Service Directive II; Zweite Zahlungsdiensterichtlinie
PSI	Potenziell systemgefährdendes Institut
Q&A	Questions and Answers; Fragen und Antworten
RoRaC	Return on Risk-adjusted Capital
RStruktFG	Restrukturierungsfondsgesetz
RTF	Risikotragfähigkeit
RTS	Regulatory Technical Standards; technische Regulierungsstandards
RWA	Risk Weighted Assets; risikogewichtete Aktiva
SAG	Sanierungs- und Abwicklungsgesetz
SI	Significant Institutions; bedeutende Banken
SMA	Standardised Measurement Approach
SoFFin	Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds
SolvV	Solvabilitätsverordnung
SPE-Ansatz	Single-Point-of-Entry-Ansatz
SRB	Single Resolution Board; einheitlicher Abwicklungsausschuss
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process; aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess
SRF	Single Resolution Fund; einheitlicher Bankenabwicklungsfonds
SRM	Single Resolution Mechanism; einheitlicher Abwicklungsmechanismus
SSM	Single Supervisory Mechanism; einheitlicher Aufsichtsmechanismus
STA	Standardansatz
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
T2	Tier 2 Capital; Ergänzungskapital
TBTF	too big to fail

TEG	Technical Expert Group on Sustainable Finance
TLAC	Total Loss Absorbing Capacity; Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit
TRIM	Targeted Review of Internal Models; gezielte Überprüfung interner Modelle durch die EZB
VaR	Value-at-Risk
VO	Verordnung
ZAG	Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz

1 Einführung

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Bankenregulierung erfordert Kenntnisse zu den rechtlichen Vorschriften und ein Verständnis der hinter den zu regulierenden Aktivitäten stehenden ökonomischen Prozesse. Regulierende Instanzen (also internationale Gremien, europäische und nationale Gesetzgeber) müssen berücksichtigen, dass mit der Formulierung von Vorschriften, Verboten und Empfehlungen kein Problem abschließend gelöst ist, sondern dass die zu regulierenden Einheiten (also Finanzunternehmen) ihrerseits in einer individuell optimalen Weise darauf reagieren. Aufgrund dieses elementaren Zusammenhangs handelt es sich bei der Bankenregulierung und -aufsicht um eine komplexe strategische Interaktion zwischen den genannten Parteien. Zur Ausfüllung dieses Spannungsbogens befassen wir uns in Kapitel 1 zunächst mit eher konzeptionellen Fragen, um das Phänomen der Bankenregulierung in einen größeren Zusammenhang einzubetten. Anschließend erörtern wir in zwei weiteren Kapiteln detailliert die wichtigsten Teilgebiete der Bankenregulierung.

In Kapitel 2 stellen wir Grundlagen der Bankenregulierung vor. Das Kapitel enthält einen Einblick in die Entwicklung der Bankenregulierung, befasst sich mit Zielen und Aufgaben der Bankenaufsicht und präsentiert die Institutionen der Bankenregulierung auf internationaler und nationaler Ebene. In Bezug auf die wichtigsten Regelungsbereiche – dazu gehören die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, das Gebiet der Bewältigung von Bankenkrisen sowie die direkten Eingriffe in die Geschäftsführung von Banken – erklären wir die Notwendigkeit der Regulierung und deren innere Logik. Die Ausführungen zielen nicht primär auf die Vorstellung der Regelungen im Detail, sondern fokussieren mehr die dahinterstehende ökonomische Logik. Die nachfolgenden Kapitel haben demgegenüber einen völlig anderen Charakter. Die beiden wohl wichtigsten Bereiche der Bankenaufsicht, nämlich die Vorschriften zur Risikosteuerung im weiteren Sinn sowie die Regelungen zu Sanierung und Abwicklung stellen wir im Einzelnen vor.

Zunächst geht es in Kapitel 3 um Vorgaben zur Risikosteuerung. Dies beinhaltet sowohl die Vorgaben zur Eigenkapitalausstattung und Liquidität als auch die besonderen bankaufsichtlichen Vorgaben zur Offenlegung und zum Meldewesen. Auch auf die makroprudenzielle Aufsicht mit Möglichkeiten von Kapitalzuschlägen und weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung von Überhitzungstendenzen auf den Finanzmärkten wird eingegangen, ebenso auf die Großkreditvorgaben als Sondervorschrift zur Begrenzung von Konzentrationsrisiken. Zudem werden in diesem Kapitel neuere Regelungsinstrumente wie die Verschuldungsquote (Leverage Ratio) und die Anforderungen an die Steuerung von Risiken aus der Informationstechnologie sowie die sogenannten Nachhaltigkeitsrisiken erläutert. Generell sind die Vorgaben zur Risikosteuerung aktuell ein »Moving Target«

vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Umsetzung internationaler bankaufsichtsrechtlicher Rahmenwerke (Stichwort »Basel III«) und anderer aktuell intensiv diskutierter Neuerungen auf EU-Ebene. Aus diesem Grund besitzt dieses Kapitel zum Teil auch einen Handbuchcharakter zum Einstieg in die voraussichtlich Ende 2020 und im Jahr 2021 erscheinenden Regelungsentwürfe.

In Kapitel 4 folgt die eingehende Darstellung zum Gebiet von Sanierung und Abwicklung. Zunächst werden die Institutszustände »Sanierung« und »Abwicklung« vom normalen Geschäftszustand einer Bank abgegrenzt. Darauf aufbauend erfolgt eine Darstellung der wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten. In Abschnitt 4.3 schließt sich eine Beschreibung der zuständigen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden samt ihren Aufgaben und Zuständigkeiten an. Auf dieser Grundlage befasst sich Abschnitt 4.4 mit der Sanierung von Kreditinstituten sowie dem damit einhergehenden Sanierungsplan. Neben der Vorstellung einzelner Komponenten wird auch die aufsichtliche Prüfung der Dokumente sowie deren Integration in das Risikomanagement beschrieben. Abschnitt 4.5 behandelt die Abwicklung von Kreditinstituten. Nach einer Darstellung der Abwicklungsziele und -voraussetzungen stellt dieses Buch die Tätigkeiten im Rahmen der Abwicklungsplanung sowie die daraus resultierende Abwicklungsstrategie vor. Die Anwendung verschiedener Instrumente der Abwicklungsbehörde wird grundlegend eingeführt.

2 Grundlagen der Bankenregulierung

2.1 Entwicklung der Bankenregulierung

Unzweifelhaft gehören Bankgeschäfte heute zu den am stärksten regulierten Geschäftsbereichen. Das war nicht immer so. Laut Stützel (1964, Tz. 3) war in der Mitte des 19. Jahrhunderts zwar (unter anderem) der Betrieb eines Theaters Gegenstand einer besonderen gewerbepolizeilichen Kontrolle, keineswegs aber das Betreiben von Bankgeschäften, für das eine **uneingeschränkte Gewerbefreiheit** galt. Stabile wirtschaftliche Verhältnisse waren in vordemokratischen Zeiten offenbar weniger wichtig als die Möglichkeit zur Zensur missliebiger Meinungsäußerungen, wie man sie offenbar in einem Theater befürchten musste.

Der Weg von der vollständigen Gewerbefreiheit bis zur heutigen Dichte an regulativen Vorschriften vollzog sich im Zeitablauf keineswegs gleichmäßig. Vielmehr waren es häufig konkrete Krisen, die jeweils einen deutlichen Schub in Richtung mehr Bankenregulierung nach sich zogen. Zuletzt waren die umfassende Globalisierung sowie die europäische Integration Auslöser eines weiteren Bedarfs an bankaufsichtlichen Regelungen.

Das erste für Deutschland einigermaßen umfassende Aufsichtsrecht entstand nach der **Bankenkrise 1931**. Die wirtschaftliche Stabilität war angesichts der deutschen Hyperinflation 1923 und des New Yorker Börsencrashes 1929 ohnehin angeschlagen, nun führte die unangemessene Relation von verfügbarem Eigenkapital und eingegangenen (Groß-) Kreditpositionen im Juli 1931 zur Pleite der Danat-Bank und in der Folge zu einem Run auf andere Banken (Schütte 2019). Zunächst in Form einer Notverordnung, dann 1934 durch das Kreditwesengesetz (KWG) wurden alle Unternehmen, die das Bank- oder Sparkassengeschäft betrieben, einer Aufsicht unterworfen. Im Gegensatz zur heutigen Dichte an bindenden, quantitativen Vorschriften ermächtigte seinerzeit das KWG die aufsichtführenden Instanzen zur Ausfüllung erheblicher Spielräume, welche die Aufsicht allerdings keineswegs durchgängig ausschöpfte. Insbesondere wurde von der Ermächtigung zur Beschränkung des Verschuldungsgrades nach § 11 Abs. 1 KWG-1934 nie Gebrauch gemacht (Deutsche Bundesbank 1962, S. 3).

In der Nachkriegszeit gab es zahlreiche Reforminitiativen, die aber erst mit der umfassenden Neuformulierung des KWG im Jahr 1961 zu einem vorläufigen Abschluss kamen. Mit der Einführung des KWG ging das Inkrafttreten von Grundsätzen des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen (BAKred) über das Eigenkapital und die Liquidität (Deutsche Bundesbank 1962) einher. Die quantitative Risikobegrenzung bestand in der Beschränkung des Kreditvolumens auf das 18-Fache des haftenden Eigenkapitals. Die