

Fabian Hasse

**Die Standardsetzung des Basler
Ausschusses für Bankenaufsicht
bei der Bank für Internationalen
Zahlungsausgleich**

Kontext, Bedeutung und Rechtsfragen

**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Rechtswissenschaften

**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Rechtswissenschaften

Band 104

Fabian Hasse

**Die Standardsetzung des Basler
Ausschusses für Bankenaufsicht bei der
Bank für Internationalen
Zahlungsausgleich**

Kontext, Bedeutung und Rechtsfragen

Tectum Verlag

Fabian Hasse

Die Standardsetzung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich. Kontext, Bedeutung und Rechtsfragen

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag:

Reihe: Rechtswissenschaften; Bd. 104

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018

Zugl. Diss. Humboldt-Universität zu Berlin 2016

E-PDF: 978-3-8288-6992-9

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4136-9 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1861-7875

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Januar 2016 berücksichtigt. Die Erreichbarkeit der in der Arbeit eingefügten Verlinkungen wurde im Januar 2018 noch einmal überprüft.

Meinem Doktorvater Professor Dr. Hans-Peter Schwintowski möchte ich für die umfassende Betreuung, seine ständige Bereitschaft zum Gespräch und die schnelle Korrektur sehr herzlich danken. Besonders möchte ich auch Professor Dr. Christoph Paulus für die Zweitkorrektur und für die großzügige Unterstützung bei der Veröffentlichung danken.

Außerdem möchte ich mich sehr bei Herrn Gian Trepp, Herrn Adam LeBor und meiner Cousine Vanessa von Waldow für den geistigen Austausch, sowie bei meinen Freunden Dr. Caspar Sachs und Dr. Arne Neubauer für die Korrekturlesearbeiten bedanken.

Schließlich möchte ich meinen Eltern, die mich während der Bearbeitung in jeder Hinsicht sehr unterstützt haben, von ganzem Herzen danken.

Berlin, den 07. Februar 2018

Fabian Hasse

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Einleitung	1
Teil 1 – Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	5
§ 1 – Funktionen	6
I. Global Governance der Finanzmärkte	6
1. Begriff	6
2. Internationale Finanzmarktregulierung	7
2.1. Problemstellung	7
2.2. Steuerungsmechanismen	8
a) Öffentliches internationales Finanzrecht	8
aa) Zielsetzung und Teilgebiete	8
bb) Internationale Finanzstandards	9
(1) Rechtliche Einordnung	9
(2) Wesentliche Merkmale	12
(3) Bedeutung für zwischenstaatliche Beziehungen	13
b) Aufsichtsberichte und Memoranda of Understanding	15
2.3. Akteure der internationalen Finanzstandardsetzung	15
a) Entscheidungsfindung: G-20-Gruppe	15
b) Ausarbeitung: Internationale Regulierungsnetzwerke	16
c) Koordination: Finanzstabilitätsrat	17
d) Durchsetzung: Internationaler Währungsfonds	18
e) Private Akteure	19
2.4. Bedeutung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	19

3. Geldpolitische Zusammenarbeit	20
3.1. Problemstellung	21
3.2. Grundlagen der Zentralbankpolitik	21
a) Aufgaben	21
b) Instrumente	23
c) Weisungsfreiheit	23
3.3. Bedeutung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	24
a) Weltwirtschaftssitzung	25
b) Wirtschaftlicher Konsultativausschuss	28
c) Treffen aller Zentralbankpräsidenten	28
II. Zentrum für Währungs- und Wirtschaftsforschung.....	29
III. Bank der Zentralbanken	31
IV. Fazit	31
§ 2 – Organisation und Rechtsgrundlagen	33
I. Organisation	33
1. Verwaltungsrat	33
2. Generalversammlung.....	34
3. Generaldirektor und Hauptabteilungen	34
4. Ausschüsse und Organisationen	35
4.1. Unterstellte Ausschüsse.....	35
4.2. Ansässige Ausschüsse und Organisationen	37
5. Organigramm.....	38
II. Rechtsgrundlagen	38
1. Statuten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	38
2. Grundgesetz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.....	41
3. Abkommen über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.....	41
III. Fazit	41
§ 3 – Historische Entwicklung	42
I. Zentralbankkooperation vor Gründung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	43
1. Zeit des klassischen Goldstandards.....	43
2. Erster Weltkrieg und Nachkriegszeit.....	44
II. Zentralbankkooperation bis zum Ende von Bretton Woods.....	45
1. Gründung in der Weimarer Zeit.....	45

2. Kollaboration während des zweiten Weltkrieges	46
3. Neubeginn im System von Bretton Woods	47
III. Global Governance der Finanzmärkte.....	47
1. Neue Aufgaben und Gründung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht	47
2. Reform der internationalen Finanzarchitektur nach der Asienkrise.....	50
3. Entwicklungen seit der globalen Finanzkrise.....	51
IV. Fazit	52
Zwischenergebnis	52
Teil 2 – Standardsetzung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht.....	55
§ 4 – Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	55
I. Mandat.....	55
II. Mitgliedschaft	56
III. Organisationsstruktur.....	57
IV. Rechtsstatus	58
V. Fazit	59
§ 5 – Bedeutung der Basler Eigenkapitalstandards	60
I. Grundlagen der internationalen Bankenregulierung	60
1. Mikroökonomische Theorie des Marktversagens	60
2. Instrumente	63
3. Rechtsquellen	63
4. Basler Konzept.....	64
II. Basel I (1988)	67
1. Zielsetzung	67
2. Inhalte	68
3. Rechtliche Umsetzung.....	70
4. Ökonomische Auswirkungen	70
III. Basel II (2004).....	71
1. Zielsetzung	71
2. Drei-Säulen-Modell.....	71
2.1. Mindesteigenkapitalanforderungen	72
2.2. Aufsichtliches Prüfungsverfahren	74
2.3. Marktdisziplin.....	74

3. Rechtliche Umsetzung	75
4. Ökonomische Auswirkungen	75
4.1. Auswirkungen auf das deutsche Bankensystem	75
4.2. Auswirkungen auf die Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen	76
a) Deutscher Mittelstand	76
b) Prognostizierte Auswirkungen	77
c) Tatsächliche Auswirkungen	79
aa) Kreditzinskosten	80
(1) Standardansatz	80
(2) IRB-Ansätze	81
bb) Neue Bedeutung der Unternehmensbonität	82
4.3. Zusammenfassung	84
IV. Basel III (2010)	85
1. Scheitern in globaler Bankenkrise	85
2. Überarbeitung von Basel II	86
2.1. Mindesteigenkapitalanforderungen	87
2.2. Aufsichtliches Überprüfungsverfahren	88
2.3. Marktdisziplin	88
3. Rechtliche Umsetzung	89
4. Ökonomische Auswirkungen	90
4.1. Auswirkungen auf das deutsche Bankensystem	90
4.2. Auswirkungen auf die Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen	90
a) Prognostizierte Auswirkungen	90
b) Tatsächliche Auswirkungen	91
aa) Kreditvergabe insgesamt	91
bb) Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen	92
(1) Kreditverfügbarkeit und Kreditzinskosten	92
(2) Suche nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten	94
4.3. Fazit	95
V. Zusammenfassung	95
§ 6 – Zulässigkeit der Standardsetzung	96
I. Legalität der Standardsetzung	97
1. Finanzstandards als Rechtsverstoß?	97

2. Rechtsverstoß durch Verfahren	98
2.1. Gestaltung auswärtiger Bundesbeziehungen	99
a) Kompetenzverteilung	99
b) Geltung für informelles Verwaltungshandeln	100
2.2. Befugnisdelegation	100
a) Zulässigkeit	101
b) Erfordernis parlamentarischer Ermächtigungsgrundlage	101
2.3. Parlamentarische Ermächtigung beteiligter Verwaltungsbehörden	104
a) Deutsche Bundesbank	105
b) Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	105
3. Fazit	106
II. Legitimität der Standardsetzung	106
1. Vertikale Legitimität	107
1.1. Defizite	107
1.2. Ansätze zur Legitimation des status quo	111
a) Primat des hard law	111
b) Deliberative Demokratietheorie	112
c) Output-Legitimation	112
1.3. Alternativvorschläge zur Standardsetzung	115
a) Kosmopolitische und assoziative Demokratie	115
b) Nationaler Regulierungswettbewerb	116
c) Selbstregulierung der Finanzwirtschaft	117
1.4. Reformvorschlag im Rahmen eines Völkerwaltungsrechts	117
a) Formalisierung: Verfahren und Organisation	118
b) Plurale Legitimation	120
aa) Input-Komponente	121
bb) Output-Komponente	124
c) Rechtsschutz	125
d) Fazit	125
2. Horizontale Legitimität	126
2.1. Defizite	126
2.2. Rechtliche Zugangsansprüche	128
a) Charta des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht	128

b) Statuten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	129
c) Allgemeine Grundsätze des Völkerrechts	129
d) Fazit	132
2.3. Reformvorschlag: Rechtsförmiges Aufnahmeverfahren	132
III. Zusammenfassung	134
Gesamtergebnis	135
Literaturverzeichnis	139

Abkürzungsverzeichnis

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Bankenrichtlinie	Richtlinie 2006/48/EG
Basel I	Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmes- sung und Eigenkapitalanforderungen
Basel II	Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmes- sung und der Eigenkapitalanforderungen. Über- arbeitete Rahmenvereinbarung
Basel III	Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme
Basler Ausschuss	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BIZ-Grundgesetz	Grundgesetz der Bank für Internationalen Zah- lungsausgleich
CGFS	Ausschuss für das weltweite Finanzsystem
CPMI	Ausschuss für Zahlungsverkehr und Marktinfra- strukturen
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FATF	Arbeitskreis Maßnahmen zur Geldwäschebe- kämpfung
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Finanzstabilitätsrat
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GHOS	Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankaufsichtsinstanzen
IADI	Internationale Vereinigung der Einlagensiche- rung
IAIS	Internationale Vereinigung der Versicherungsauf- sichtsbehörden
IASB	International Accounting Standards Board
IFAC	International Federation of Accountants

IfM	Institut für Mittelstandsforschung in Bonn
IOSCO	Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden
IWF	Internationaler Währungsfonds
Joint Forum	Joint Forum on Financial Conglomerates
Kapitaladäquanzrichtlinie	Richtlinie 2006/49/EG
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ROSCs	Reports on the Observance of Standards and Codes
SAFE	Survey on the Access to Finance of SMEs in the Euro Area
Statuten	Statuten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
Weltbank	Weltbankgruppe
WTO	Welthandelsorganisation

Einleitung

Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Setzung sogenannter internationaler Finanzstandards. Allgemein handelt es sich bei diesen um rechtlich unverbindliche Normen, die als Empfehlungen und Vorlagen für die Regulierung der Finanzmärkte fungieren.¹ Sie stehen neben den Regeln des traditionellen internationalen Rechts und beeinflussen sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltungspraxis der Europäischen Union (EU) sowie zahlreicher Nationalstaaten weltweit. Für den speziellen Bereich der Bankenregulierung haben die Finanzstandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) maßgebende Bedeutung, allen voran die als „Basel I-III“ bekannt gewordenen Regeln zur Eigenkapitalausstattung.

Erster, notwendiger Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Darstellung des komplexen funktionalen, organisatorischen, rechtlichen und geschichtlichen Kontextes, in dem sich die Standardsetzung des Basler Ausschusses vollzieht. Im Zentrum steht dabei sein Verhältnis zur Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Diese nimmt selbst eine wichtige Rolle bei der internationalen Finanzmarktregulierung ein, indem sie dem Basler Ausschuss und weiteren Ausschüssen als eine Art von „Trägerorganisation“ dient und als solche deren Arbeit sowohl organisatorisch als auch inhaltlich unterstützt.

Im zweiten Teil der Arbeit werden zunächst Zusammensetzung, Organisationsstruktur und rechtlicher Status des Basler Ausschusses analysiert. Anschließend wird die rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung seiner Standardsetzung am Beispiel der Basler Eigenkapitalregeln untersucht. Dabei werden sowohl deren rechtliche Umsetzungen in der Bundesrepublik Deutschland als auch deren ökonomische Aus-

1 Vgl. *Kern*, Soft law, S. 1 f.; *Bachmann*, Globale Finanzmarktregulierung, S. 3 f.; *Giovanoli*, Legal aspects of international financial standard setting, Rn. 1.45 ff. und *ders.*, International Law & Politics 2009, 81, 89 ff.; *Avgouleas*, Governance, S. 158; *van Aaken*, Transnationales Kooperationsrecht, S. 219.

wirkungen auf deutsche Banken und ihre Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen dargestellt. Eine solche Untersuchung rechtfertigt sich nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass rechtlich unverbindliche Standardsetzung jedenfalls dann der juristischen Kontrolle unterliegen muss, wenn sie erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten nimmt.

Schließlich wird die Standardsetzung des Basler Ausschusses auf ihre Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht sowie mit einem demokratisch-politischen Legitimitätsbegriff hin überprüft. Rechtliche Probleme ergeben sich beispielsweise aus der Tatsache, dass es sich bei den Mitgliedern des Basler Ausschusses nicht um gewählte Volks- oder Regierungsvertreter, sondern um Verwaltungsbeamte der beteiligten Staaten handelt. Es stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen diese zur auswärtigen Zusammenarbeit überhaupt befugt sind. Ähnliche Überlegungen spielen bei der Frage nach der Legitimität der Standardsetzung eine Rolle. Hier werden insbesondere das Defizit an demokratischer Allgemeinheit und der zu beobachtende Bedeutungsverlust des Gesetzgebers behandelt. Zum anderen wird der begrenzte und nicht frei zugängliche Mitgliederkreis des Basler Ausschusses kritisch hinterfragt und geprüft, ob sich Ansprüche auf Beitritt gegebenenfalls aus dem geltenden Recht ableiten lassen. Außerdem wird darüber nachgedacht, ob und wie sich die aufgezeigten Probleme praxisgerecht lösen lassen.

Bisher sind nur wenige wissenschaftliche Arbeiten zum Basler Ausschuss² und zur BIZ³ erschienen und fehlt es insbesondere an einer umfassenden Darstellung sämtlicher im Zusammenhang mit der Standardsetzung relevanten Aspekte. Diese Lücke in der nur spärlich vorhandenen Literatur zum Thema versucht die vorliegende Arbeit zu schließen.

Im Einzelnen stellt sich der Gang der Erörterung folgendermaßen dar. Im ersten Teil werden die Funktionen (§ 1), der organisatorische Aufbau und die Rechtsgrundlagen (§ 2) sowie die historische Entwicklung (§ 3) der BIZ erläutert und dabei jeweils der Bezug zum Basler

2 Siehe beispielsweise: *Goodhart*, BCBS; *Macht*, BCBS; *Wood*, *Governing global banking*.

3 Siehe beispielsweise: *Baker*, BIS; *Koch*, *Challenges at the Bank for International Settlements*; *LeBor*, *Tower of Basel*; *Toniolo/Clement*, BIS.

Ausschuss hergestellt. Im zweiten Teil liegt der Fokus auf dem Basler Ausschuss und dessen Standardsetzung. Zunächst werden hier Mandat, Zusammensetzung, Struktur und Rechtsstatus des Basler Ausschusses untersucht (§ 4). Anschließend werden die Grundlagen internationaler Bankenregulierung dargestellt und die Auswirkungen der vom Basler Ausschuss formulierten Eigenkapitalstandards auf Gesetzgebung und Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland detailliert analysiert (§ 5). Sodann wird die Standardsetzung auf Legalität und Legitimität geprüft und über konkrete Lösungsvorschläge nachgedacht (§ 6). Im Schlusskapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit noch einmal zusammengefasst.