

Yasmin Osman

# Basiswissen Bankenaufsicht

Wer Banken kontrolliert und wie es funktioniert –  
eine Einführung

SCHÄFFER  
POESCHEL

SCHÄFFER  

---

POESCHEL



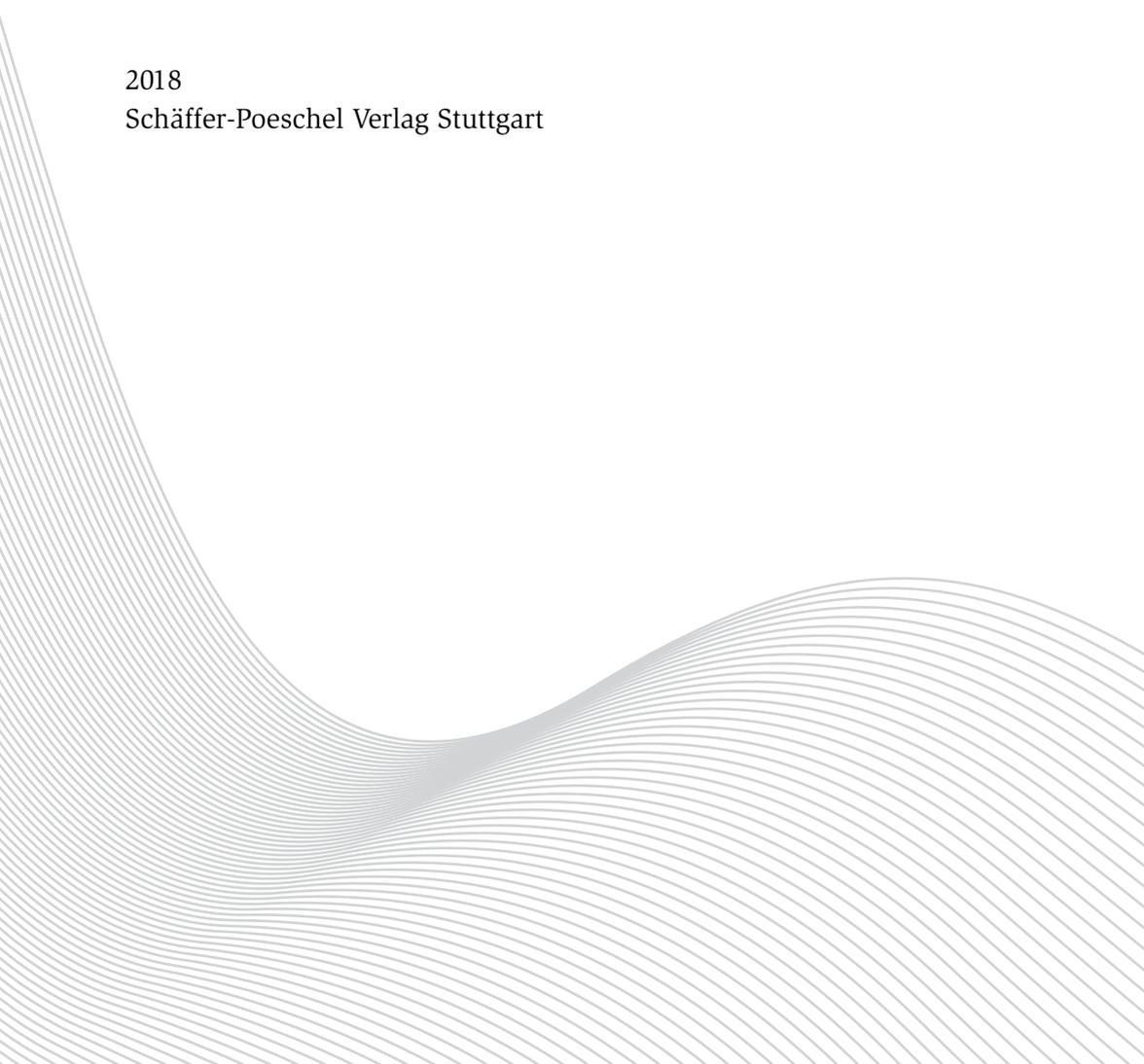
Yasmin Osman

# **Basiswissen Bankenaufsicht**

Wer Banken kontrolliert und wie es funktioniert –  
eine Einführung

2018

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart



Yasmin Osman ist Redakteurin im Handelsblatt-Bankenteam in Frankfurt.

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

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem,  
säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

**Print:** ISBN 978-3-7910-4002-8      Bestell-Nr. 10236-0001  
**ePDF:** ISBN 978-3-7910-4003-5      Bestell-Nr. 10236-0150  
**ePub:** ISBN 978-3-7910-4128-5      Bestell-Nr. 10236-0100

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich  
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen  
des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages  
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,  
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die  
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2018 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH  
[www.schaeffer-poeschel.de](http://www.schaeffer-poeschel.de)  
[service@schaeffer-poeschel.de](mailto:service@schaeffer-poeschel.de)

Umschlagentwurf: Goldener Westen, Berlin  
Umschlaggestaltung: Kienle gestaltet, Stuttgart  
Satz: Claudia Wild, Konstanz  
Printed in Germany

März 2018

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart  
Ein Unternehmen der Haufe Group

## Vorwort

Thomas Jefferson, Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und dritter Präsident der Vereinigten Staaten, hatte keine hohe Meinung von Banken und dem Kreditwesen: »Ich glaube aufrichtig, wie Sie, dass Bankanstalten gefährlicher sind als stehende Armeen; und dass das Prinzip, unter dem Namen Finanzierung, Geld auf Kosten der Nachwelt auszugeben, großmaßstäblicher Betrug ist«, schrieb er 1816 in einem Brief an seinen engen Freund John Taylor, einen Politiker der Demokratischen Partei.

Diese Aussage Jeffersons hätte auch auf die Finanzkrise gemünzt sein können, die auf die Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 folgte. Was als Finanzkrise begann, weitete sich erst zu einer Wirtschafts- und dann in vielen Ländern zu einer Staatsschuldenkrise aus. Denn Banken sind eine ganz spezielle Branche. Für moderne Volkswirtschaften sind ihre Dienstleistungen wie der Zahlungsverkehr einfach unentbehrlich. Jede große Störung hat das Potenzial, ganze Volkswirtschaften und Gesellschaften zu destabilisieren.

Jeffersons Aussage beschreibt deshalb gut, warum Staaten Kreditinstitute und ihre Geschäfte überwachen – mit immer mehr und immer komplexeren Gesetzen. Nur wenige Menschen setzen sich näher mit den Details dieser Vorschriften auseinander. Meist sind Regulierung – also das Schaffen bindender Vorschriften für Banken – und Bankenaufsicht – also die konkrete Überwachung der Institute – Themen, die Fachleute unter sich ausmachen.

Das ist ein Fehler! Denn diese rechtlichen Vorgaben prägen das Bankgeschäft – und damit einen wichtigen Teil des Wirtschaftssystems – beträchtlich. Wer das Bankgeschäft und das Bankensystem besser verstehen will, sollte deshalb wissen, wie Aufsicht und Regulierung dieser besonderen Branche ihren Stempel aufdrücken.

Dieses Buch soll dabei helfen. Es soll vor allem Studierenden und Berufseinsteigern, aber auch allgemein Interessierten einen Einblick und Überblick über Bankenaufsicht und Bankenregulierung geben. Dazu behandelt es die wichtigsten Fragen und Fachbegriffe und fühlt sich einer verständlichen Sprache verpflichtet. Fachbegriffen geht es nicht aus dem Weg, sondern erklärt sie.

Das Ziel der Autorin ist es, Vorschriften nicht nur zu beschreiben, sondern auch ihre Hintergründe und ihre Wirkung zu beleuchten – und gegebenenfalls auch die Kritik daran aufzuzeigen. Das geschieht in sieben Kapiteln.

Das **1. Kapitel** beschreibt, warum Banken beaufsichtigt werden, und bietet einen groben historischen Abriss darüber, wie sich die Bankenaufsicht in Deutschland entwickelt hat. Schließlich gibt es einen Überblick darüber, wie Vorschriften für die Banken entstehen und welche Behörden sie umsetzen, und erläutert kurz die wichtigsten Begriffe, mit denen man es beim Thema Bankenregulierung zu tun hat.

Im **2. Kapitel** werden die zahlreichen Institutionen vorgestellt, die an der Bankenaufsicht mitwirken. Vom international besetzten Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, über die Europäische Zentralbank bis hin zur deutschen Bundesanstalt für Finanzaufsicht werden diese Gremien und ihre Aufgaben vorgestellt. Das Kapitel soll dabei helfen, die unterschiedlichen Institutionen und ihre Kompetenzen voneinander abzugrenzen.

Das **3. Kapitel** erläutert die wichtigsten Stellschrauben, mit denen Banken aufsichtsrechtlich gesteuert werden. Das betrifft quantitativ messbare Vorgaben, etwa zum erlaubten Verschuldungsgrad, aber auch »weichere« Faktoren wie die Eignung des Führungspersonals. Besonderes Gewicht legt das Kapitel auf die Regeln für die Eigenkapitalbasis der Banken, auf die nach wie vor das Hauptaugenmerk der Bankenaufseher gerichtet ist. Die Berechnung der aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalquote bei Banken unterscheidet sich grundlegend von der anderer Wirtschaftsunternehmen. Erklärt wird auch, warum das Konzept unter Aufsehern und in der Wissenschaft umstritten ist.

Gegenstand des **4. Kapitels** ist die Frage, wo große Bankenreformen eigentlich ihren Anfang nehmen, bevor sie über die Europäische Union in nationale Gesetze durchsickern, und welche Spielräume auf den Ebenen darunter bleiben. Das Kapitel gibt außerdem einen Überblick über die wichtigsten Großreformen der vergangenen Jahrzehnte und das, was sie kennzeichnet.

**Kapitel 5** widmet sich den Instrumenten, die Bankaufseher nutzen, um sicherzustellen, dass Banken all diese Vorgaben auch wirklich einhalten. Es zeigt im Grunde, wie die Bankenaufsicht im Alltag funktioniert.

Regulierung setzt den Rahmen, in dem Banken Geschäfte betreiben können. Das **6. Kapitel** beschäftigt sich mit der Frage, wie sich solche Vorgaben auf die Geschäftsmodelle von Banken auswirken können. Es beschränkt sich nicht allein auf bankaufsichtliche Vorschriften, etwa zu Eigenkapital und Liquidität, sondern setzt sich auch mit einigen wichtigen Gesetzen auseinander, die das Geschäft der Institute beeinflussen, etwa den Zahlungsverkehr oder die Wertpapierberatung. Auch der Effekt, den Regulierung auf die Größe von Banken haben kann, wird behandelt.

**Kapitel 7** richtet den Blick nach vorne und versucht zu skizzieren, auf welche Felder Bankenaufseher und Regulierer wohl in den nächsten Jahren ihr Augenmerk richten werden.

Mein Dank gilt den Menschen, die mich ermutigt, ermuntert und konstruktiv kritisiert haben. Das gilt insbesondere für meine Kollegen Norbert Häring und Kerstin Leitel sowie Prof. Dr. Hermann Schulte-Mattler, die mich mit vielen nützlichen Anregungen unterstützten, und für meinen Lektor Frank Katzenmayer, der die Idee für dieses Buch hatte und mich bei der Entstehung auch hervorragend begleitet hat. Fehler und Schwächen des Werks nimmt die Autorin auf ihre eigene Kappe.

Yasmin Osman  
Frankfurt/Köln im Februar 2018



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
<b>1 Warum Banken kontrolliert werden .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bedeutung der Banken für die Wirtschaft .....	1
1.2 Ursprünge der Bankenaufsicht in Deutschland .....	2
1.2.1 Die Bankenkrise von 1931 .....	3
1.2.2 Die Pleite der Herstatt Bank .....	5
1.2.3 Die Finanzkrise 2007 .....	7
1.3 Das komplexe Zusammenspiel in der Bankenaufsicht .....	13
<b>2 Wer Banken beaufsichtigt – das Einmaleins der Institutionen .....</b>	<b>17</b>
2.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht .....	19
2.1.1 Die Mitglieder im Basler Bankenausschuss .....	19
2.1.2 Der Aufbau des Basler Bankenausschusses .....	20
2.1.3 Die Aufgaben des Basler Bankenausschusses .....	21
2.1.4 Wie der Basler Ausschuss Beschlüsse fällt .....	22
2.1.5 Für welche Banken die Basel-Regeln gelten .....	22
2.2 Europa koordiniert sich – das Europäische System der Finanzaufsicht .....	23
2.3 Die European Banking Authority (EBA) .....	26
2.3.1 Der Aufbau der EBA .....	27
2.3.2 Die Aufgaben und Rechte der EBA .....	28
2.3.3 Wie die EBA Beschlüsse fällt .....	31
2.3.4 Die Finanzierung der EBA .....	32
2.4 Die EZB-Bankenaufsicht – der Einheitliche Aufsichtsmechanismus SSM .....	32
2.4.1 Der Aufbau des SSM .....	33
2.4.2 Die Aufgaben der EZB-Bankenaufsicht .....	34
2.4.3 Wie der SSM Beschlüsse fällt .....	36
2.4.4 Für welche Banken der SSM zuständig ist .....	38
2.4.5 Wer bezahlt den SSM? .....	40
2.5 Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) .....	40
2.5.1 Für wen die BaFin zuständig ist .....	41

2.5.2	Der Aufbau der BaFin .....	41
2.5.3	Die Aufgaben der BaFin .....	43
2.5.4	Wer bezahlt die BaFin? .....	44
2.6	Die Deutsche Bundesbank .....	45
2.7	Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) .....	45
2.7.1	Die Aufgaben des ESRB .....	46
2.7.2	Der Aufbau des ESRB .....	47
2.7.3	Wie der ESRB Beschlüsse fällt .....	48
2.7.4	Der Ausschuss für Finanzstabilität (AfS) .....	48
2.7.5	Warum Makro-Aufsicht so wichtig ist .....	49
2.8	Das Single Resolution Board (SRB) .....	52
2.8.1	Der Aufbau des SRB .....	52
2.8.2	Für welche Banken das SRB zuständig ist .....	53
2.8.3	Die Aufgaben der Abwicklungsbehörde .....	54
2.8.4	Wie wird eine Abwicklung finanziert? .....	55
<b>3</b>	<b>Was Bankenaufseher regulieren</b> .....	<b>57</b>
3.1	Steuerung über das Eigenkapital .....	57
3.1.1	Qualität des Eigenkapitals .....	58
3.1.2	Quantität des Eigenkapitals .....	60
3.1.3	Leverage Ratio .....	68
3.1.4	Begrenzung von Klumpenrisiken .....	69
3.2	Steuerung über die Liquidität .....	69
3.2.1	Die Mindestliquiditätsquote – Liquidity Coverage Ratio (LCR)	73
3.2.2	Die Strukturelle Liquiditätsquote – Net Stable Funding Ratio (NSFR) .....	78
3.3	Die Rolle der Einlagensicherung .....	82
3.4	Steuerung der Organisationsqualität .....	84
3.4.1	Fit-und-Proper-Test für Vorstände .....	84
3.4.2	Die Eignung der Aufsichtsräte .....	86
3.4.3	Strengere Vergütungsregeln .....	87
3.4.4	Organisation und Risikomanagement .....	88
3.5	Steuerung der Abwicklungsfähigkeit .....	90
<b>4</b>	<b>Woher die Bankenregeln stammen</b> .....	<b>93</b>
4.1	Die mächtigen Vordenker aus Basel .....	94
4.1.1	Basel I – der Startschuss .....	96
4.1.2	Basel 1.5 – Interne Modelle werden salonfähig .....	97
4.1.3	Basel II – Siegeszug der Ratings .....	98
4.1.4	Basel 2.5 – Erste Reparaturarbeiten .....	103

4.1.5	Basel III – mehr Kapital, mehr Liquidität .....	104
4.1.6	Basel IV – die Grenzen interner Ratings .....	107
4.2	Der europäische Gesetzgeber .....	113
4.2.1	Die Kapitaladäquanverordnung CRR .....	115
4.2.2	Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte .....	116
4.2.3	Die Kapitaladäquanrichtlinie IV (CRD IV) .....	117
4.2.4	Das EU-Reformpaket CRR II und CRD V .....	118
4.3	Nationale Spielräume .....	119
4.4	Der Spielraum der Bankenaufseher .....	121
4.4.1	Wie die EZB Vorgaben gestalten kann .....	121
4.4.2	Welche Relevanz BaFin-Publikationen haben .....	123
<b>5</b>	<b>Welche Instrumente Bankenaufseher nutzen .....</b>	<b>127</b>
5.1	Routine: Banken müssen Meldung machen .....	127
5.2	Aufsichtsgespräche – keine Plauderstündchen .....	128
5.3	Auf Tuchfühlung – der Aufseher im Aufsichtsrat .....	129
5.4	Sonderprüfungen – teuer und zeitintensiv .....	130
5.5	Auskunftersuchen – der schnelle Überblick .....	133
5.6	Härteprüfung Stresstests .....	134
5.7	Vertiefte Analyse – der bankaufsichtliche Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (SREP) .....	136
5.7.1	Der SREP für EZB-Banken .....	137
5.7.2	Der SREP für die kleineren Banken .....	141
5.8	Sanktionen – wenn Banken nicht spüren .....	143
5.8.1	Maßnahmen gegen die Bank .....	143
5.8.2	Maßnahmen gegen Vorstände und Aufsichtsräte .....	143
5.8.3	Bußgelder und Haftstrafen .....	145
<b>6</b>	<b>Wie Regulierung Geschäftsmodelle prägt .....</b>	<b>147</b>
6.1	Wie Eigenkapitalregeln die Strategie beeinflussen .....	147
6.2	Wie Liquiditätsregeln die Strategie prägen .....	151
6.3	Der Faktor Anleger- und Verbraucherschutz .....	153
6.4	PSD II – das Allerheiligste wird Allgemeingut .....	156
6.5	Regulierung ist eine Frage der Größe .....	157
<b>7</b>	<b>Wohin sich die Bankenaufsicht entwickeln könnte .....</b>	<b>159</b>
7.1	Der Wind dreht sich .....	159
7.2	Die Baustellen Europas .....	161
7.3	Die Gretchenfrage bleibt unbeantwortet .....	162
7.4	Das Megathema Digitalisierung .....	163

## **XII** Inhaltsverzeichnis

Glossar und Abkürzungsverzeichnis .....	167
Literaturverzeichnis .....	173
Online-Quellen .....	177
Stichwortverzeichnis .....	181