

Yasmin Osman

BASISWISSEN BANKENAUF SICHT

Von Abwicklung bis Zinsrisiko –
so werden Banken überwacht

2. Auflage

SCHÄFFER
POESCHEL

Hinweis zum Urheberrecht:

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

Bitte respektieren Sie die Rechte der Autorinnen und Autoren, indem Sie keine ungenehmigten Kopien in Umlauf bringen.

Dafür vielen Dank!

myBook+

Ein neues Leseerlebnis

Lesen Sie Ihr Buch online im Browser – geräteunabhängig und ohne Download!

Und so einfach geht's:

- Gehen Sie auf <https://mybookplus.de>, registrieren Sie sich und geben Ihren Buchcode ein, um zu Ihrem Buch zu gelangen
- **Ihren individuellen Buchcode finden Sie am Buchende**

Wir wünschen Ihnen viel Spaß mit myBook+ !



Basiswissen Bankenaufsicht

Yasmin Osman

Basiswissen Bankenaufsicht

Von Abwicklung bis Zinsrisiko – so werden Banken überwacht

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

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 978-3-7910-5846-7 Bestell-Nr. 10236-0002
ePub: ISBN 978-3-7910-5847-4 Bestell-Nr. 10236-0101
ePDF: ISBN 978-3-7910-5848-1 Bestell-Nr. 10236-0151

Yasmin Osman

Basiswissen Bankenaufsicht

2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Januar 2024

© 2024 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH

www.schaeffer-poeschel.de

service@schaeffer-poeschel.de

Bildnachweis: © Umschlag: Stoffers Grafik-Design, Leipzig

Produktmanagement: Anna Pietras

Lektorat: Barbara Buchter, extratour, Freiburg

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 SE

Sofern diese Publikation ein ergänzendes Online-Angebot beinhaltet, stehen die Inhalte für 12 Monate nach Einstellen bzw. Abverkauf des Buches, mindestens aber für zwei Jahre nach Erscheinen des Buches, online zur Verfügung. Ein Anspruch auf Nutzung darüber hinaus besteht nicht.

Sollte dieses Buch bzw. das Online-Angebot Links auf Webseiten Dritter enthalten, so übernehmen wir für deren Inhalte und die Verfügbarkeit keine Haftung. Wir machen uns diese Inhalte nicht zu eigen und verweisen lediglich auf deren Stand zum Zeitpunkt der Erstveröffentlichung.

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 (Jefferson 1816).

Diese Aussage Jeffersons hätte auch auf die große 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.

Nun ist die 2. Auflage dieses Buchs erschienen. Der Zeitpunkt ist passend. Die Pleite der 16.-größten amerikanischen Bank und die Notrettung eines großen Schweizer Geldhauses im März 2023 haben die Bankenreformen, die nach der Großen Finanzkrise 2008 vereinbart wurden, einem ersten Stresstest unterzogen. Daraus lassen sich erste Erkenntnisse ziehen.

Die Neuauflage ist aber auch deshalb sinnvoll, weil sich in Aufsichtsrecht und Aufsichtspraxis viel getan hat. Das Buch greift etwa die BaFin-Reform nach dem Wirecard-Skandal auf und die Umsetzung der internationalen Bankenreformen in europäisches Recht. Es widmet sich auch veränderten Schwerpunkten der Aufsicht wie etwa die Bekämpfung der Geldwäsche und neuen Themen wie Nachhaltigkeit.

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 Banken entstehen und welche Behörden sie umsetzen. Es erläutert auch 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 (BaFin) 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 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 Bankenaufseher nutzen, um sicherzustellen, dass Kreditinstitute 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 Vorschriften auseinander, die das Geschäft der Institute beeinflussen, etwa die Wertpapierberatung oder die Einlagenstrategie. 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 für Anna Pietras, die die 2. Auflage kompetent und geduldig begleitet hat und wichtige Impulse gab. Das gilt für meine akribische Lektorin Barbara Buchter. Das gilt für Norbert Häring, Kerstin Leitel und Prof. Dr. Hermann Schulte-Mattler, die mich mit vielen nützlichen Anregungen unterstützten. Und das gilt für Frank Katzenmayer, der die Idee für dieses Buch hatte und mich bei seiner Entstehung unterstützte. Fehler und Schwächen des Werks nimmt die Autorin auf ihre eigene Kappe.

Yasmin Osman

Frankfurt/Main im September 2023

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1 Warum Banken kontrolliert werden	15
1.1 Bedeutung der Banken für die Wirtschaft	15
1.2 Ursprünge der Bankenaufsicht in Deutschland	16
1.2.1 Die Bankenkrise von 1931	17
1.2.2 Die Pleite der Herstatt Bank	18
1.2.3 Die Große Finanzkrise 2007	21
1.2.4 Die Bankenkrise 2023	27
1.3 Das komplexe Zusammenspiel in der Bankenaufsicht	27
2 Wer Banken beaufsichtigt – das Einmaleins der Institutionen	33
2.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	34
2.1.1 Die Mitglieder im Basler Bankenausschuss	35
2.1.2 Der Aufbau des Basler Bankenausschusses	35
2.1.3 Die Aufgaben des Basler Bankenausschusses	36
2.1.4 Wie der Basler Ausschuss Beschlüsse fällt	37
2.1.5 Für welche Banken die Basel-Regeln gelten	38
2.2 Europa koordiniert sich – das Europäische System der Finanzaufsicht	39
2.3 Die European Banking Authority (EBA)	42
2.3.1 Der Aufbau der EBA	43
2.3.2 Die Aufgaben und Rechte der EBA	44
2.3.3 Wie die EBA Beschlüsse fällt	48
2.3.4 Die Finanzierung der EBA	48
2.4 Die EZB-Bankenaufsicht – der Einheitliche Aufsichtsmechanismus SSM	48
2.4.1 Der Aufbau des SSM	49
2.4.2 Die Aufgaben der EZB-Bankenaufsicht	51
2.4.3 Wie der SSM Beschlüsse fällt	53
2.4.4 Für welche Banken der SSM zuständig ist	55
2.4.5 Wer bezahlt den SSM?	58
2.5 Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	58
2.5.1 Für wen die BaFin zuständig ist	58
2.5.2 Der Aufbau der BaFin	59
2.5.3 Die Aufgaben der BaFin	61
2.5.4 Wer bezahlt die BaFin?	64
2.6 Die Deutsche Bundesbank	64
2.7 Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)	65
2.7.1 Die Aufgaben des ESRB	66

2.7.2	Der Aufbau des ESRB	67
2.7.3	Wie der ESRB Beschlüsse fällt	68
2.7.4	Der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS)	68
2.7.5	Warum Makro-Aufsicht so wichtig ist	69
2.8	Das Single Resolution Board (SRB)	71
2.8.1	Der Aufbau des SRB	72
2.8.2	Für welche Banken das SRB zuständig ist	72
2.8.3	Die Aufgaben der Abwicklungsbehörde	73
2.8.4	Wie wird eine Abwicklung finanziert?	74
2.9	Die Geldwäschebehörde AMLA	75
2.9.1	Der Aufbau der AMLA	76
2.9.2	Aufgaben und Rechte der AMLA	77
2.9.3	Finanzierung der AMLA	78
2.9.4	Neue Geldwäschebehörde für Deutschland	79
3	Was Bankenaufseher regulieren	81
3.1	Steuerung über das Eigenkapital	81
3.1.1	Qualität des Eigenkapitals	81
3.1.2	Quantität des Eigenkapitals	83
3.1.2.1	Das Konzept der risikogewichteten Eigenkapitalquote	83
3.1.2.2	Die Höhe der risikogewichteten Eigenkapitalquote	86
3.1.2.3	Die wichtigsten Risikoarten	91
3.1.3	Leverage Ratio	93
3.1.4	Begrenzung von Klumpenrisiken	94
3.2	Steuerung über die Liquidität	94
3.2.1	Die Mindestliquiditätsquote – Liquidity Coverage Ratio (LCR)	98
3.2.2	Die Strukturelle Liquiditätsquote – Net Stable Funding Ratio (NSFR)	105
3.3	Die Rolle der Einlagensicherung	108
3.4	Steuerung der Unternehmensführung	110
3.4.1	Fit-und-Proper-Test für Vorstände	111
3.4.2	Die Eignung der Aufsichtsräte	113
3.4.3	Nicht jeder darf eine Bank besitzen	114
3.4.4	Strengere Vergütungsregeln	114
3.4.5	Organisation und Risikomanagement	116
3.4.6	Geldwäscheprevention: »Follow the money«	117
3.5	Steuerung der Nachhaltigkeitsrisiken	119
3.5.1	Offenlegung: Transparenz herstellen	120
3.5.2	Risikomanagement – wie gefährlich ist der Klimawandel?	122
3.5.3	Aufsichtliche Klimastresstests	124
3.6	Steuerung der Abwicklungsfähigkeit	124

4	Woher die Bankenregeln stammen	129
4.1	Die mächtigen Vordenker aus Basel	129
4.1.1	Basel I – der Startschuss	131
4.1.2	Basel 1.5 – Interne Modelle werden salonfähig	133
4.1.3	Basel II – Siegeszug der Ratings	133
4.1.3.1	Die erste Säule – quantitative Kapitalvorschriften	135
4.1.3.2	Die zweite Säule – das aufsichtliche Überprüfungsverfahren	137
4.1.3.3	Die dritte Säule – Marktdisziplin	138
4.1.4	Basel 2.5 – Erste Reparaturarbeiten	139
4.1.5	Basel III – mehr Kapital, mehr Liquidität	140
4.1.6	Basel IV – die Grenzen interner Ratings	142
4.1.7	FRTB – Die Großreform der Marktpreisrisiken	149
4.2	Der europäische Gesetzgeber	150
4.2.1	Die Eigenmittelverordnung CRR und die Eigenmittelrichtlinie CRD IV	152
4.2.2	Das europäische Bankenpaket – CRR II und CRD V	154
4.2.3	Das Bankenpaket II – CRR III und CRD VI	158
4.2.4	Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte	161
4.3	Nationale Spielräume	161
4.4	Der Spielraum der Bankenaufseher	163
4.4.1	Wie die EZB Vorgaben gestalten kann	164
4.4.2	Welche Relevanz BaFin-Publikationen haben	165
5	Welche Instrumente Bankenaufseher nutzen	169
5.1	Routine: Banken müssen Meldung machen	169
5.2	Aufsichtsgespräche – keine Plauderstündchen	170
5.3	Auf Tuchfühlung – der Aufseher im Aufsichtsrat	170
5.4	Sonderprüfungen – teuer und zeitintensiv	171
5.5	Auskunftersuchen – der schnelle Überblick	174
5.6	Härteprüfung Stresstests	175
5.7	Vertiefte Analyse – der bankaufsichtliche Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (SREP)	177
5.7.1	Der SREP für EZB-Banken	178
5.7.2	Der SREP für die kleineren Banken	182
5.8	Sanktionen – wenn Banken nicht spüren	184
5.8.1	Maßnahmen gegen die Bank	184
5.8.2	Maßnahmen gegen Vorstände und Aufsichtsräte	185
5.8.3	Bußgelder und Haftstrafen	187
5.8.4	Der öffentliche Pranger	188
6	Wie Regulierung Geschäftsmodelle prägt	189
6.1	Wie Eigenkapitalregeln die Strategie beeinflussen	189
6.2	Wie Liquiditätsregeln die Strategie prägen	192

6.3	Der Faktor Anleger- und Verbraucherschutz	194
6.4	Wie Nachhaltigkeit die Strategie verändert	196
6.5	Regulierung ist eine Frage der Größe	198
7	Wohin sich die Bankenaufsicht entwickeln könnte	201
7.1	Der Wind dreht sich	201
7.2	Erster Stresstest für die Bankenaufsicht	202
7.3	Die Baustellen Europas	204
7.4	Das Megathema Digitalisierung	206
7.5	Das Megathema Nachhaltigkeit	208
	Glossar und Abkürzungsverzeichnis	211
	Literaturverzeichnis	219
	Die Autorin	229
	Stichwortverzeichnis	231

1 Warum Banken kontrolliert werden

1.1 Bedeutung der Banken für die Wirtschaft

Es gibt kaum einen Wirtschaftszweig in Deutschland der annähernd so streng reguliert wird wie die Bankenbranche. Banken müssen nicht nur genau Auskunft über ihre Geschäfte und deren Risiken erteilen. Nein, der Staat und seine Behörden legen auch fest, wie gut sie mit Eigenkapital ausgestattet sein müssen, wer eine Bank kaufen oder in ihren Vorstand einziehen darf, und sie kontrollieren, ob die Aufsichts- oder Verwaltungsräte von Kreditinstituten ausreichend qualifiziert sind. Eine solche Regelungsdichte ist ungewöhnlich in einer freien Marktwirtschaft.

Doch die engmaschige »Begleitung« der Banken durch den Staat hat gute Gründe. Denn Banken sind so etwas wie die Lebensader jeder modernen Volkswirtschaft: Sie organisieren den Zahlungsverkehr, sorgen also dafür, dass Unternehmen Löhne überweisen, Kunden Rechnungen bezahlen oder Bargeld abheben können. Sie verwalten die Ersparnisse vieler Menschen in Form von Einlagen wie Tagesgeldkonten, Festgeld oder Sparbüchern. Sie verleihen Geld an Unternehmen, die mithilfe dieser Kredite Investitionen finanzieren können. Entsprechend groß sind die Schäden, die strauchelnde Banken am Rest der Wirtschaft verursachen können.

Gerade, wenn eine große Bank zusammenbricht, wird sich so eine Krise selten auf dieses eine Kreditinstitut beschränken. Spektakuläre Bankpleiten verunsichern häufig die Kunden anderer Banken, die sich dann sicherheitshalber auch von ihrem Kreditinstitut ihre Ersparnisse auszahlen lassen wollen. Einem allgemeinen Bankrun, also einem Massenansturm von Kunden, die ihre Konten leeren wollen, sind aber selbst an sich gesunde Banken nicht gewachsen.

Denn Banken verleihen Geld meist sehr langfristig und leihen es sich selbst kurzfristiger. Eine Baufinanzierung hat häufig Laufzeiten von mehr als zehn Jahren. Doch Privatkunden legen ihre Ersparnisse bei einer Bank in der Regel als Tagesgeld an oder für einige Monate. Auch am Kapitalmarkt sind die Laufzeiten für Geldmarktpapiere oder Anleihen in der Regel kurzfristiger. Weil kurzfristige Einlagen meist niedriger verzinst sind als langfristige Kredite, erwirtschaften die Institute damit in normalen (Zins-)Zeiten Erträge.

Diese Strategie – sich kurzfristig Geld leihen und es langfristig zu verleihen – wird Fristentransformation genannt. Und es zählt zu den volkswirtschaftlichen Aufgaben von Banken, dafür zu sorgen, dass die Wirtschaft an langfristige Kredite kommt und Sparer dennoch einigermaßen flexibel über ihr Ersparnis verfügen können. Doch kaum eine Bank wäre in der Lage, auf einen Schlag alle Kundeneinlagen auszuzahlen. Ihre Liquiditätsreserven reichen in der Regel nicht aus, um einer größeren Panik standzuhalten.

Ein schönes Beispiel dafür, wie präsent die Furcht vor einer Vertrauenskrise in das Finanzsystem in der Politik ist, war die Reaktion von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, die am 5. Oktober 2008 während der Krise um die Münchner Immobilienbank Hypo Real Estate vor die Kameras traten. »Die Bundesregierung sagt am heutigen Tag, dass wir nicht zulassen werden, dass die Schieflage eines Finanzinstituts zu einer Schieflage des gesamten Systems wird«, sagte die Bundeskanzlerin. »Wir sagen den Sparerinnen und Sparern, dass ihre Einlagen sicher sind. Auch dafür steht die Bundesregierung ein.« (Schultz/dpa 2008).

Banken leben noch stärker als andere Branchen vom Vertrauen in ihre Stabilität. Zweifel an der finanziellen Stabilität sind für ein Kreditinstitut daher kritisch. Doch vergleicht man die Eigenkapitaldecke einer normalen Bank mit der Eigenkapitalquote eines normalen Industrieunternehmens, dann sieht man, dass sie mit einem relativ geringen Kapitaleinsatz operiert. Der Spielraum für verkraftbare Fehler ist also denkbar gering. Auch das ist ein Grund, weshalb Regierungen Banken relativ streng regulieren.

Das bedeutet konkret, dass staatliche Behörden den Kreditinstituten Vorgaben machen, wie viel Eigenkapital sie für ihre Geschäfte mindestens benötigen. Oder sie schreiben Banken bestimmte Liquiditätspolster vor, sodass Banken eine gewisse Zeit lang durchhalten, wenn in größerem Umfang Kundengelder abfließen. Die Bankenaufsichtsbehörden prüfen außerdem, ob jemand fachlich und persönlich geeignet ist, eine Bank zu führen. Auch der Käufer von größeren Anteilen an einer Bank wird von den Behörden zunächst überprüft.

1.2 Ursprünge der Bankenaufsicht in Deutschland

Die Geschichte der Bankenaufsicht ist eine Geschichte der Finanzkrisen. Die Aufsicht über Kreditinstitute entwickelte sich stets dann maßgeblich weiter, wenn eine große Krise gerade gezeigt hatte, wie dramatisch die volkswirtschaftlichen Folgen ausfallen können, wenn eine oder viele Banken zusammenbrechen. Am folgenreichsten war in dieser Hinsicht die Bankenkrise von 1931. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte in Deutschland die in der Gewerbeverordnung von 1869 verankerte Gewerbefreiheit gegolten, nach der »nur wenige gewerbliche Tätigkeiten einer besonderen gewerbepolizeilichen Kontrolle« unterlagen, etwa die »Ausübung von Heilberufen, die Herstellung von Schießpulver, der Betrieb eines Theaters, einer privaten Krankenanstalt, einer privaten Irrenanstalt«. »Jeder mündige Bürger, der es sich zutraute, Bankgeschäfte zu betreiben, konnte frei über die Zahl und den Ort der Niederlassungen entscheiden (Niederlassungsfreiheit), frei die Art seiner Geschäfte sowie die Zusammensetzung seiner Aktiven und seiner Schulden und deren Verhältnis zueinander bestimmen (freie Bestimmung der Geschäftsstruktur), frei seine Beschaffungspreise kontrahieren (Habenzinsfreiheit) und – von den Beschränkungen durch den allgemeinen Wucherschutz abgesehen – frei seine Absatzpreise vereinbaren

(Sollzinsfreiheit).« (Stützel 1983, S. 9). Einzig für bestimmte Bankgruppen wie die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und die Hypothekenbanken sowie für einzelne Bankgeschäfte gab es spezielle Vorschriften.

1.2.1 Die Bankenkrise von 1931

Mit diesem Laissez-faire war Schluss, als die durch den Börsencrash in New York ausgelöste Weltwirtschaftskrise das deutsche Finanzsystem erreichte. Im Mai 1931 löste die Insolvenz einer österreichischen Bank bereits Unruhe unter vielen Einlegern aus, die in der Folge zunehmend Geld auch von deutschen Banken und Sparkassen abzogen.

Als dann die Darmstädter- und Nationalbank KGaA (Danat-Bank) am 13. Juli 1931 ihre Schalter nicht öffnete, brach unter deutschen Bankkunden Panik aus. Die Danat-Bank hatte schließen müssen, weil einer ihrer größten Kreditnehmer, Europas größter Wollkonzern, die Bremer Nordwolle, Insolvenz angemeldet hatte. Zwar war an allen Danat-Filialen eine Erklärung angeschlagen, wonach die Reichsregierung für die Sicherheit aller Einlagen der Danat-Bank eintreten würde. Darauf verlassen wollten sich aber viele Deutsche nicht. »Die Massen stürmten die Kassenschalter und verlangten die Auszahlung möglichst all ihrer verfügbaren Gelder. Die Privatbanken stellten in zahlreichen Filialen schon um die Mittagszeit ihre Geschäfte ein. Die Topmanager der Großbanken flehten den Reichskanzler um Hilfe an, und der handelte sofort.« (Fischer 2013, S. 260).

Die Regierung ordnete zwei Bankenfeiertage an, an denen alle Banken geschlossen blieben, und stellte enorm hohe Staatshilfen für die Sanierung der deutschen Großbanken bereit. Der Staat brachte für die privaten Banken bis 1932 – dazu gibt es unterschiedliche Angaben – zwischen 910 Millionen und 1,3 Milliarden Reichsmark auf, von denen 536 Millionen Reichsmark dauerhaft verloren waren. Das war eine für damalige Verhältnisse dramatisch hohe Summe: Die Gesamteinnahmen des Reiches an Einkommen- und Körperschaftsteuern betragen 1932 gerade einmal 453 Millionen Reichsmark. Auch öffentliche Banken benötigten damals vorübergehend – deutlich geringere – Staatshilfen, die sie allerdings zurückerstatten konnten (Fischer 2013, S. 262).

Die Folgen für die deutsche Wirtschaft, die von der Weltwirtschaftskrise von 1929 ohnehin schon geschwächt war, waren katastrophal: Das Kreditvolumen der Banken an die Wirtschaft schrumpfte in kurzer Zeit dramatisch und verschärfte so die Depression (Burhop 2009, S. 77).

Zur Bankenkrise hatten gleich mehrere Faktoren beigetragen: So waren die bilanziellen Eigenkapitalquoten der Banken in den Jahrzehnten zuvor bereits deutlich gesunken. Finanzierten sich Banken im Jahr 1900 noch zu etwa einem Drittel mit bilanziellem Eigen-

kapital und zu zwei Dritteln mit Fremdkapital, so finanzierten sich Kreditinstitute 1927 zu 90 Prozent über Schulden.

Verschärft wurde diese Eigenkapitalknappheit noch dadurch, dass viele Banken im erheblichen Umfang eigene Aktien zurückgekauft hatten. Ein Aktienrückkauf bedeutet, dass die Bank Aktionäre auszahlt, die dem Institut zuvor eigenes, nicht rückzahlbares Kapital zur Verfügung gestellt hatten. Die Banken gaben also Eigenkapital an die Aktionäre zurück, wodurch sich ihre Eigenkapitalbasis verringerte. Danat-Bank, Dresdner Bank und Commerzbank etwa hielten im Sommer 1931 rund die Hälfte ihres Aktienbestandes in den eigenen Büchern (Seifert 2006, S. 19; Wettberg 2003, S. 56 ff.).

Ein weiteres Problem war die Schuldenstruktur vieler Institute: So hatten sie sich vielfach sehr kurzfristig Geld geliehen, das sie langfristig verliehen hatten. Daneben hatten sich die Institute auch stark im Ausland verschuldet. Spätestens nach dem Wahlsieg der Nationalsozialisten 1930 begannen ausländische Investoren aber, Geld aus Deutschland abzuziehen. Gepaart war dies mit einer unglücklichen Geschäftspolitik auf der Aktivseite: Großbanken hatten riskante Großkredite vergeben wie etwa die Danat-Bank an Nordwolle oder erheblich in Aktien investiert. Viele öffentlich-rechtliche Institute hatten hoch verschuldeten Kommunen Geld geliehen.

Entsprechend umfassend waren die Konsequenzen, die die Regierung aus der Krise zog, um die Ursachen für die Bankenkrise zu bekämpfen. Sie verschärfte unter anderem das Aktienrecht und begrenzte das Recht einer Aktiengesellschaft, eigene Aktien zu kaufen. Daneben wurden per Notverordnung des Reichspräsidenten die privaten Banken unter die Aufsicht eines Reichskommissars für das Bankgewerbe gestellt, dem die Institute detailliert Auskunft erteilen mussten. Mit dem »Reichsgesetz über das Kreditwesen (KWG) vom 5. Dezember 1934« wurden dann erstmals alle deutschen Banken und Sparkassen einer staatlichen Aufsicht unterworfen.

Einige der darin verankerten Leitplanken für Kreditinstitute gelten bis heute: So benötigen Banken seither eine staatliche Lizenz für ihr Geschäft, die Vergabe von Großkrediten ist begrenzt und es gibt Vorschriften darüber, wie viel Eigenkapital ein Kreditinstitut mindestens benötigt und wie viel Liquidität es vorhalten muss.

1.2.2 Die Pleite der Herstatt Bank

Als das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BaKred) am Nachmittag des 26. Juni 1974 dem Kölner Bankhaus I. D. Herstatt KGaA die Lizenz und damit die Betriebserlaubnis entzog, ging die Nachricht von der bis dato größten deutschen Bankenpleite seit dem Zweiten Weltkrieg medial zunächst fast völlig unter. Deutschland war im Fußballfieber,

die Weltmeisterschaft fand auf heimischem Boden statt und die deutsche Nationalmannschaft siegte an diesem Nachmittag 2:0 über Jugoslawien.

Das Fußballspiel war am Abend die Top-Nachricht in der »Tagesschau«. Dass die Herstatt-Bank wegen unglücklicher Devisenspekulationen geschlossen wurde, folgte auf einem der hinteren Nachrichtenplätze (Kellerhoff 2014). Das änderte sich, als sich in den Tagen danach vor den Filialen Schlangen verunsicherter Kunden bildeten.

Wie brenzlig die Lage war – dieses Ereignis hätte einen allgemeinen Bankrun auslösen können –, beschreibt die Bundesbank in ihrem Jahresbericht 1974 (Deutsche Bundesbank 1975, S. 22): »Für die Bundesbank erschien es zu diesem Zeitpunkt vordringlich, einer größeren Vertrauenskrise vorzubeugen«, heißt es darin. Die Notenbank befürchtete, massive Geldabhebungen könnten andere Banken in Liquiditätsnot bringen. Deshalb sicherte sie den Banken erhebliche Liquiditätsspritzen zu. Für die besonders betroffenen Privatbankiers und Regionalbanken gab es zusätzliche Möglichkeiten.

Die Nervosität der Bundesbank war nicht ganz unbegründet. Die Herstatt-Pleite wirkte sich »kurzfristig in einem scharfen Anstieg des Bargeldumlaufs im Juli bei nur sehr schwachem Einlagenanstieg im Juni und August aus«, wie die Notenbank schreibt (Deutsche Bundesbank 1975, S. 24). Bankkunden hoben also verstärkt Geld von der Bank ab und zögerten, es auf ihre Konten einzuzahlen. Das ist ein mögliches Indiz dafür, dass die Herstatt-Pleite zumindest einige Bankkunden misstrauisch gemacht hatte. Mehr geschah jedoch nicht. Die befürchtete Kundenpanik blieb aus (Rudolph 2013a, S. 405).

Weitaus höher schlugen die Wellen an den internationalen Devisenmärkten. Denn so klein das Bankhaus Herstatt auch war – in Deutschland gerade einmal die Nummer 35 unter den Banken –, so international verflochten war das Institut wegen seiner umfänglichen Wechselkurs-Geschäfte. Hinzu kam, dass die deutschen Bankenaufseher wenig internationale Weitsicht bewiesen und die Probleme damit verschärften: Herstatt wurde um 15:30 Uhr geschlossen, am Ende des deutschen Bankentages (Rudolph 2013a, S. 404). Da hatte der Bankentag in New York aber gerade erst begonnen.

Viele Banken, die mit Herstatt Devisen handelten, hatten im Rahmen von Wechselkursgeschäften bereits Zahlungen auf das Herstatt-Konto in New York, das von der Chase Manhattan Bank geführt wurde, geleistet. Im Gegenzug hätten sie von dem Kölner Institut Zahlungen in anderen Währungen erhalten müssen. Doch nachdem in New York die Schließung des Bankhauses Herstatt bekannt wurde, stellte die Chase Manhattan Bank jegliche Zahlung ein. Das traf auch diejenigen, die ihren Teil eines Devisengeschäfts bereits erfüllt hatten. Rund 620 Millionen Dollar an Zahlungen wurden nicht geleistet. Banken rund um den Globus waren betroffen.

Das Risiko bei einem beidseitigen Geschäft, dass ein Vertragspartner seinen Teil der Vereinbarung erfüllt hat, der andere seine Zahlungspflichten aber nicht einhält, wurde danach umgangssprachlich »Herstatt-Risiko« genannt (Rudolph 2013a, S. 410). Heute bezeichnet man dieses Erfüllungsrisiko als Gegenparteiausfallrisiko.

Der New Yorker Interbankenmarkt, an dem sich Banken untereinander kurzfristig Geld leihen, fror ein. Das lag daran, dass niemand wusste, welche Banken durch die Herstatt-Pleite welche Verluste erlitten hatten und ob sie diese würden schultern können. Banken, die im Verdacht standen, sich mögliche Herstatt-Verluste nicht leisten zu können, erhielten von anderen Banken nur noch zu hohen Zinsen Kredite – oder überhaupt keine. Bei der Abwicklung von Devisengeschäften über andere Zeitzonen hinweg zahlten Banken zeitweise erst dann ihren Part, wenn gesichert war, dass auch der Geschäftspartner seine Zahlung geleistet hatte.

Auch die deutschen Bankenaufseher trugen eine Mitschuld am Ausmaß der Herstatt-Krise. Nicht nur der Zeitpunkt der Schließung der Bank war unglücklich gewählt. Dass es so lange dauerte, bis die Aufseher überhaupt aktiv wurden, war für die Behörde ebenso wenig ein Ruhmesblatt.

Das zeigt eine Analyse des Wirtschaftshistorikers Emmanuel Mourlon-Druol (2015, S. 1–5) von der Universität Glasgow: Spekulationen über Probleme bei Herstatt hatte es ihm zufolge bereits lange vor der Schließung gegeben. Andere Banken und Notenbanken hatten die deutschen Beamten wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass Gerüchte über enorme Devisen-Operationen von Herstatt im Umlauf waren¹. Die Rede war davon, dass das Institut zum Teil die selbst gesetzten Limite erheblich überschritt.

Das führte zwar zu einigen Untersuchungen sowie Telefonaten zwischen Bankenaufsehern und Herstatt. Doch lange Zeit blieben die Verluste Herstatts, die sich ab Herbst 1973 ansammelten, im Verborgenen. Das lag auch daran, dass die Devisenhändler ihre Buchungen zum Teil verschleierten.

Regulatorisch hatte die Herstatt-Pleite weitreichende Folgen. Das gesetzlich erlaubte Risiko aus Devisengeschäften wurde noch im gleichen Herbst beschränkt (Grundsatz 1a). In Deutschland wurde das Kreditwesengesetz (KWG) 1976 novelliert. Seither darf die Bankenaufsicht Sonderprüfungen ohne besonderen Anlass vornehmen. Weil Herstatt über Tochtergesellschaften weit mehr Kredit aufnehmen konnte, als gesetzlich eigentlich vorgesehen war, schob der Gesetzgeber 1984 auch solchen Kreditpyramiden einen Riegel vor.²

1 Siehe zur passiven Rolle der BaFin-Vorgängerbehörde BaKred auch die Darstellung von Kaserer 2000, S. 5.

2 Für eine ausführliche Darstellung der Reformen siehe Deutsche Bundesbank 1976.

Außerdem beschlossen die privaten Banken den Aufbau eines weitreichenden Einlagensicherungssystems, das die Spargelder von »Nicht-Banken«, also von Privatkunden, Unternehmen, Kommunen und institutionellen Investoren, in Höhe von 30 Prozent des Eigenkapitals der betroffenen Bank je Kunde absicherte.³

Die wohl weitreichendste Konsequenz aus der Herstatt-Pleite war die Gründung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Dieses Gremium, angesiedelt bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel, diente den G10-Staaten zunächst dazu, Erfahrungen und Informationen auszutauschen, um die jeweiligen Aufsichtssysteme zu verbessern. Die Pleite von Herstatt hatte den Bankenregulierern vor Augen geführt, wie schnell sich Zusammenbrüche selbst verhältnismäßig kleiner Finanzinstitute mittlerweile international ausbreiten konnten.⁴

Aus diesem Gremium, dem zunächst nur Vertreter der zehn wichtigsten Industrienationen angehörten, ist mit der Zeit eine sehr große internationale Gruppe geworden mit Mitgliedern aus 27 Nationen und der EU. Die wichtigsten Leitplanken in der internationalen Bankenregulierung werden mittlerweile im Basler Bankenausschuss verhandelt.

1.2.3 Die Große Finanzkrise 2007

Als in den USA 2006 eine ausgedehnte Immobilienblase platzte, schien zunächst nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des amerikanischen Immobilienmarktes betroffen: sogenannte Subprime-Kredite, also zweitklassige Immobiliendarlehen, die an schwache Schuldner vergeben wurden oder an solche, die wichtige Unterlagen wie etwa einen Vermögensnachweis nicht vorgelegt hatten. Viele Subprime-Darlehen waren so konstruiert, dass die Zinsen nach einer besonders günstigen Anfangsphase an den Marktzins gekoppelt wurden. Kurz nach dem Platzen der Immobilienblase lief die günstige Zinsphase für viele dieser schwachen Darlehen aus. Da damals die Notenbank aber gerade die Zinsen erhöhte, konnten sich viele Kreditnehmer die neuen, deutlich höheren Monatsraten für ihre Eigenheime nicht mehr leisten. Eine wachsende Zahl von ihnen geriet in Zahlungsverzug. Da Banken Immobilien säumiger Schuldner rigoros verwerteten, beschleunigten sie noch den Preisverfall am Häusermarkt (Rudolph 2013b, S. 481).

3 Seit sich dieses Versprechen während der Finanzkrise von 2008 als sehr kostspielig erwiesen hatte, haben die privaten Banken das Schutzniveau allerdings wieder abgesenkt und eingeschränkt. Bis 2030 soll die Entschädigungssumme für Privatleute auf höchstens eine Million Euro sinken und für Unternehmen auf bis zu 10 Millionen Euro. Außerdem gilt der Einlagenschutz seit 2023 nur noch für Privatleute, Unternehmen, Stiftungen und karitative Einrichtungen, nicht aber mehr für Profi-Investoren wie Kommunen oder Versicherungen. (Quelle: Statut Einlagensicherungsfonds, vgl. Bundesverband deutscher Banken 2014, sowie [Bundesverband deutscher Banken 2022](#)).

4 Vergleiche zu den Konsequenzen aus der Herstatt-Pleite auch die Darstellungen von Kaserer 2000 und Rudolph 2013a.

Das hätte ein lokales, auf den nordamerikanischen Kontinent begrenztes Ereignis bleiben können. Dass diese Krise sich rund um den Globus ausbreitete, hatte mit einer Revolution am Finanzmarkt zu tun, die es Investoren aus aller Welt – darunter vielen Banken – ermöglichte, in den US-Häusermarkt zu investieren: Die meisten Hypothekenanbieter in den USA behielten Immobilienkredite nicht in den eigenen Büchern. Sie verkauften diese an Investmentbanken, die jeweils eine große Zahl dieser Darlehen zu Wertpapieren, sogenannten Verbriefungen, bündelten und an Investoren verkauften. Den Investoren dienten diese Darlehen dann als Sicherheit für die Zinsen und die Rückzahlung: Sie waren Mit-eigentümer dieser Kreditbündel.

Unterteilt waren diese Sicherheitenpools aus gebündelten Darlehen dann in Wertpapiere mit gestaffeltem Risiko. Traten Verluste auf, mussten zunächst die Investoren der riskantesten Tranche dafür einstehen, und zwar so lange, bis diese vollständig aufgezehrt war. Danach brauchten die Verluste die nächstrisikantere Wertpapiertranche auf. Nach diesem »Wasserfall-Prinzip« fraßen sich die Verluste allmählich in immer (vermeintlich) risikoärmere Tranchen durch.

Das System barg viele Probleme: Die Hypothekenanbieter hatten finanziell nichts zu befürchten, wenn ein von ihnen vergebener Kredit platzte. Das Risiko trugen die Investoren. Die Investoren wiederum verschafften sich keinen Überblick darüber, welche Qualität die Kredite in den Sicherheitenpools tatsächlich hatten, denn häufig waren die Transaktionen sehr komplex.

Die Investoren verließen sich blind auf die Bonitätsnoten der Ratingagenturen. Die Noten der Wertpapiere in der besten Risikoklasse fielen häufig sehr gut aus. Doch die Ratingagenturen hatten diese Wertpapiere vielfach sehr schlampig beurteilt. Sie ignorierten etwa, dass wegen der exorbitanten Preissteigerungen am US-Immobilienmarkt das Rückschlagrisiko gewachsen war. Teils drückten sie bei der Bewertung aber auch beide Augen zu (Rudolph 2013b, S. 483). Im Wettbewerb um Aufträge im Ratinggeschäft gab es für die Bonitätsbewerter schließlich einen ökonomischen Anreiz, nicht allzu streng zu urteilen. Als die zweitklassigen Immobiliendarlehen nun im Verlauf massenhaft platzten, führte das dazu, dass die Verlustraten dieser Hypothekenswertpapiere dramatisch höher ausfielen, als zunächst gedacht. Sie erfassten selbst die Tranchen mit Bestnoten der Ratingagenturen. Im Sommer 2007 begannen die Ratingagenturen damit, die Ratings solcher Wertpapiere reihenweise herabzustufen.

Europäische Banken wähten sich von diesem Problem zunächst kaum betroffen, weil sie bevorzugt in die Tranchen investiert hatten, die als besonders sicher galten. Doch schon nach wenigen Monaten stellte sich heraus, dass selbst Subprime-Verbriefungen, die mit den besten Noten der Ratingagenturen versehen waren, ein hohes Verlustrisiko bargen. Es mag verwundern, weshalb Wertpapierkäufer überhaupt darauf vertrauten, dass eine Investition in schwache Hypothekenschuldner eine sichere Anlage sein kann. Doch viele