



# **Paradigmenwechseln in der deutschen Bankenregulierung – Zur Evolution eigenkapitalorientierter Solvabilitätsnormen in Theorie und Praxis seit 1850**

Prof. Dr. Jan Körnert

# 1. Einleitung

- Regulierung um 1800 bedeutete die Bändigung der Natur, das Eindämmen wilder Gewässer – bspw. durch Talsperren.
- Jahrhundertflut im Erzgebirge 2002.
- Grundlegender Nutzungswechsel bei sächsischen Talsperren:  
1. Hochwasserschutz, 2. Energiegewinnung, 3. Tourismus.
- Grundlegende Änderungen nur bei Regulierung der Natur oder auch bei Regulierung der Wirtschaft und deren Eckpfeilern (Banken)?
- Konzentration auf Bankenregulierung und auf Normensetzung bezüglich der bankbetrieblichen Existenzbedingungen.
- Synonyme für Liquidität und Solvabilität.
- Definition Liquidität und Solvabilität.



## *Ziele des Vortrags*

1. Paradigmenwechsel bei der Setzung von Liquiditäts- und Solvabilitätsnormen herausarbeiten.  
Mit anderen Worten: Grundlegende Änderungen im wissenschaftlichen Denkmuster bei der Festlegung verbindlicher Regeln zur Sicherung der finanziellen Existenzbedingungen von Banken sichtbar machen.
2. Mittels zweier Praxisbeispiele die dringende Notwendigkeit von Paradigmenwechseln verdeutlichen.
3. Auf Basis der historischen Erfahrungen einen bislang vernachlässigten Regulierungsaspekt ansprechen.
4. Beitrag will der sichtbaren Gefahr einer um sich greifenden Geschichtsvergessenheit im Fach entgegenwirken und gleichzeitig dazu ermuntern, solche scheinbar abseitigen Themen zu bearbeiten.

## *Gliederung*

1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick

Zitatnachweise und weiterreichende Quellenverweise zu diesem Vortrag finden sich bei:

- Jan Körnert: Paradigmenwechsel in der deutschen Bankenregulierung. Zur Evolution eigenkapitalorientierter Solvabilitätsnormen in Theorie und Praxis seit 1850. *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* (ZHR), Jg. 176 (2012), S. 96-127.

ZHR im VHB-Zeitschriften-Ranking JourQual 2003: Kategorie B – zwischen ZfbF und ZfB.

- Jan Körnert: Liquiditäts- oder Solvabilitätsnormen für Banken? Zu den Anfängen eines Paradigmenwechsels und zur Einführung von Solvabilitätsnormen zwischen 1850 und 1934. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (VSWG), Jg. 99 (2012), S. 171-188.

VSWG nicht im VHB-Zeitschriften-Ranking JourQual 2003 und 2011, aber: Höchstwertung im "European Reference Index for the Humanities" (ERIH) der "European Science Foundation" (ESF) 2007 und 2011.



## *Gliederung*

1. Einleitung
- 2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära**
  - 2.1 Paradigmenwechsel I in den 1850/70er Jahren
  - 2.2 Praxisbeispiel National Banking Ära der USA 1863-1913
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick



- Änderung Finanzierungsverhalten der Banken seit 1850er Jahren durch verstärkte Hereinnahme von Depositen (Fremdkapital).
- Vorreiter: 1851 von David Hansemann gegründete Diskontogesellschaft.
- Problem: Refinanzierungsmittel (FK) nicht mehr dauerhaft zur Verfügung.

**Otto Hübner** formulierte 1854 **Goldene Bankregel**:

*„Der Credit, welchen eine Bank geben kann, ohne Gefahr zu laufen, ihre Verbindlichkeiten nicht erfüllen zu können, muß nicht nur im Betrage, sondern auch in der Qualität dem Credite entsprechen, welchen sie genießt. [...] Die Bank kann, wenn sie auf drei Monate Gelder deponiert erhält, ohne Gefahr dieselben nicht auf sechs Monate ausborgen.“*

- Losgrößen- und Fristentransformation als wesentliche gesamtwirtschaftliche Funktion von Banken verkannt.



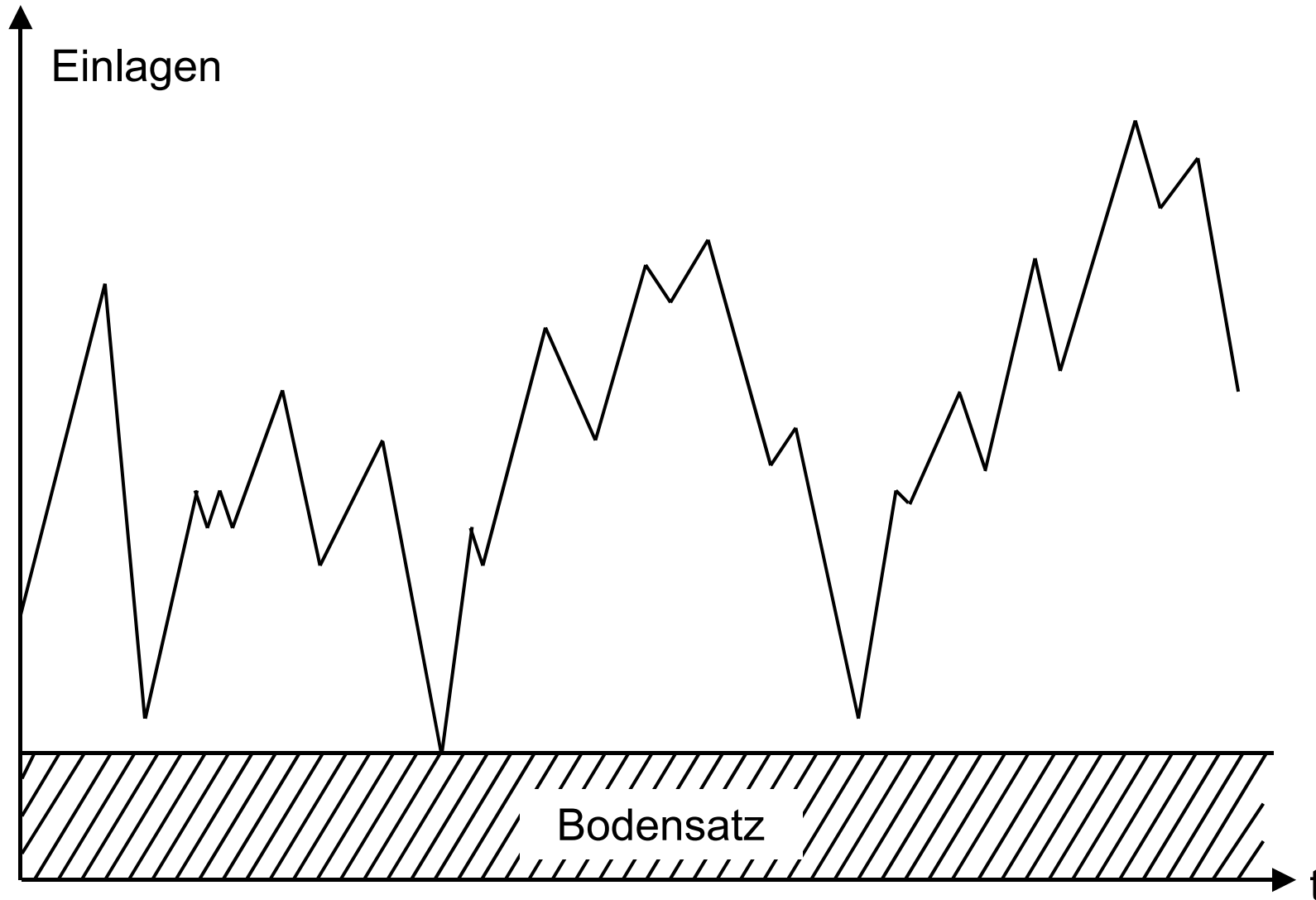
## Replik von **Adolph Wagner** 1857 – **Bodensatztheorie**:

*„Es wäre ganz richtig zu sagen, ein fälliges Deposit darf nicht verwendet werden, aber es ist ganz unrichtig, daraus den Schluß zu ziehen, daß 1000 stets fällige Depositen ebenfalls nicht verwendet werden dürfen.“*

- Wagner ergänzt Hübners Aussagen um das *Gesetz der großen Zahl*.
- Wilhelm Rieger 1928: Es kommt auf die Tiefe an, bis zu der Kundenguthaben aufgewühlt werden.
- Unberührter Bodensatz fristeninkongruent ausleihbar; begriffliche Grundlage der Theorie.
- Angriffsfläche: kaum verbindliche Aussagen zur Höhe des Bodensatzes im Zeitablauf.



# Skizze zur Bodensatztheorie





**Karl Knies** (1879) erweiterte Bodensatztheorie zur *Shiftability Theory* – wie man die **erweiterte Bodensatztheorie** seit Harold Glenn Moulton (1918) auch nennt.

- Gründung der Deutschen Reichsbank 1875 als Zentralbank (ultimum refugium) eröffnete Möglichkeit, Wechsel vor Fälligkeit zum Diskont einzureichen.
- Verfügbares Zentralbankgeld schuf neue Spielräume für fristeninkongruente Refinanzierung und zwar ohne Zahlungsfähigkeit zu gefährden.
- Analoge Debatte im anglo-amerikanischen Raum: Orthodox Theory, Commercial Loan Theory, Shiftability Theory.
- **Zwischenergebnis:** Anstoß zu einer theoretischen Debatte; Konzentration dieser Debatte auf Liquiditätsnormen.
- Konzentration auf Liquiditätsnormen zur Vermeidung von Bankenkrisen seinerzeit zielführend? → Praxisbeispiel



1. Einleitung
- 2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära**
  - 2.1 Paradigmenwechsel I in den 1850/70er Jahren
  - 2.2 Praxisbeispiel National Banking Ära der USA 1863-1913
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick



- National Banking Ära begann 1863 im Sezessionskrieg (1861-65); abgelöst 1913 durch Federal Reserve System.
- Banken Krisen mit Zahlungseinstellungen und Bankenausfällen.
- O.M.W. Sprague (1910) identifizierte in Gutachten 5 Banken Krisen:

Bankenkrise	Partielle Zahlungseinstellung	Ausfälle National Banks
1873	24.9. bis 22.10.	9
1884	vorbereitet	8
1890	vorbereitet	10
1893	3.8. bis 2.9.	49
1907	31.10. bis 28.12.	6

- Finanzmarktanalyse trennt ZLF/SDF-Probleme in Banken Krisen.



## US-Finanzmarktanalyse im Überblick

US-Finanzmarkt-Indikatoren	1873	1884	1890	1893	1907
Partielle Zahlungseinstellung	✓			✓	✓
Zinssätze Commercial Paper	✓			✓	✓
Zinssätze Tagesgelder	✓	✓			✓
Zinssätze Aaa-Anleihen	✓	✓		✓	✓
Einlagen und Reservesätze	✓	✓			
Aktienindex NYSE	✓	✓	✓	✓	✓

- Liquiditätsprobleme: 1873, 1884, 1893, 1907.
- Solvabilitätsprobleme: 1890.
- **Zwischenergebnis:** Neben geeigneten Liquiditätsnormen fehlten Solvabilitätsnormen, um Banken Krisen zu verhindern.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
- 3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09**
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick



- Europaweite Bankenkrise 1907 zog Bankenenquete nach sich.
- Erste Bankenenquete im Deutschen Reich; weitere 1928/30, 1933, 1974/79.
- Ziel: *„Ergründung der Ursachen der Krisis 1907 und Beratung der Mittel und Wege, wie man sich innerhalb des eigenen deutschen Wirtschaftslebens am besten gegen eine Wiederkehr derselben zu wappnen habe“*.
- Reichsbank ließ 6 Themen bearbeiten; →stenographische Berichte.
- Sicherheit und Liquidität von Depositen und Spargeldern war Gegenstand des 6. Themenkomplexes.
- Sachverständige Moritz Ströll (Direktor Bayerische Notenbank) äußerte, *„daß die bare Kasse innerhalb der Bankmittel gar nicht die ausschlaggebende Rolle spiele, die man ihr beimesse. Nicht aus Mangel an Bargeld, sondern an ihren schlechten Aktiven seien die Banken zugrunde gegangen. [...] Solange eine Bank Kredit habe, bekäme sie so viel bares Geld, als sie gebrauche.“* (Ströll zitiert nach Hartung 1910).



- Sachverständige Paul Singer (Privatbankier, MdR):  
*„Man könne vielleicht den Instituten, welche Kreditgeschäfte machen, die Verpflichtung auferlegen, nicht über einen ihrem Kapital angemessenen Umfang in ihren Krediten und Geschäften hinauszugehen; beispielsweise dürfte ein Institut mit einer Million Mark Kapital seine geschäftlichen Unternehmungen nicht über drei Millionen hinaus ausdehnen.“* (Singer zitiert nach Hartung 1910).
- → EK-GK-Quote von rund 33%.
- Otto Warschauer forderte 1904 in seinem Entwurfs zu einem Reichsdepositengesetz in § 3:  
*„Die deutschen Effektenbanken und Gesellschaften mit beschränkter Haftung haben das Recht, bis zur doppelten Höhe des voll eingezahlten Grundkapitals Depositen anzunehmen.“*





- Enquete war geprägt von definitorischer und konzeptioneller Verwirrung.
- Bspw. keine definitorische Klarheit darüber, was Depositen, Spareinlagen, Kontokorrentkreditoren sind.
- Begriffe eigentliche Werkzeuge in der betriebswirtschaftlichen Erkenntnisgewinnung → stumpfe Werkzeuge.
- Konzeptionelle Vermengung von Liquidität und Solvabilität.
- **Zwischenergebnis:**
  - kein Erlass normativer Regelungen (bspw. Gesetze);
  - Ringen um definitorische und konzeptionelle Klarheit bzgl. der bankbetrieblichen Existenzbedingungen.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
- 4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim**
  - 4.1 Paradigmenwechsel II nach 1931
  - 4.2 Praxisbeispiel Devaheim 1931
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick

- Erkenntnis nach der Bankenkrise 1931: EK-Quote↓; häufig nur noch 2%.
- Wissenschaft plädierte durchweg für starre EK-Quote.
- **Konrad Mellerowicz** (1931/32): starre EK-GK-Quote mindestens 10%.
- **Georg Obst** (1934): starre EK-FK-Quote mindestens 8%.
- **Wilhelm Kalveram** (1933/34): starre EK-FK-Quote mindestens 10%;

*„Die Stärkung der Finanzstruktur der Kreditbanken in dem Sinne, daß Eigen- und Fremdkapital wieder in eine vernünftige Relation gebracht werden, erscheint besonders dringlich.“* (Kalveram 1933/34).

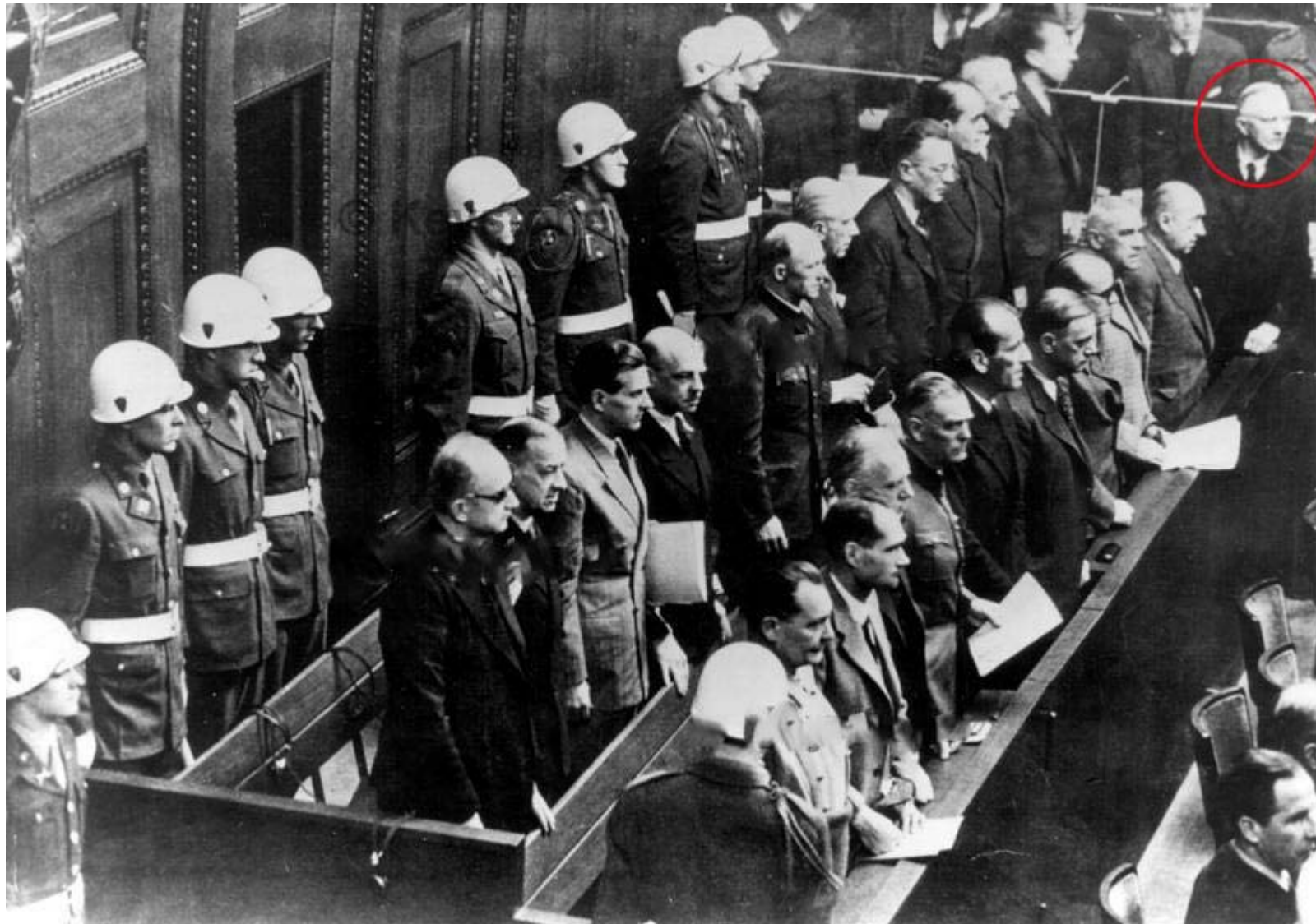
Ungesunde EK-FK-Verhältnisse bis 1:50 führten dazu, *„daß das Eigenkapital seine wichtigste Aufgabe, den Gläubigern Garantie- und Sicherheitsfonds zu sein, vollständig verliert“*. (Kalveram 1933/34).

- 1. Entwurf zu einem RKWG 1934: starre EK-FK-Quote mindestens 10%.
- Kritik an starrer Quote: Banken, Reichswirtschaftsministerium, Beauftragter des Führers für Wirtschaftsfragen.
- 2. Entwurf: flexible EK-FK-Quote maximal 12,5%; vom Aufsichtsamt festgelegt.
- 3. Entwurf und endgültige Fassung des § 11 RKWG: flexible EK-FK-Quote maximal 20%, die vom Aufsichtsamt festgelegt werden sollte.
- Blankettvorschrift blieb unausgefüllt bis 1951.
- Anmerkung zu Hjalmar Schacht (1877–1970) und RKWG:
  - 12/1923 – 03/1930 Reichsbankpräsident
  - 03/1933 – 01/1939 Reichsbankpräsident
  - 08/1934 – 11/1937 Reichswirtschaftsminister
  - bis 01/1943 bedeutungsloser Reichsminister ohne Geschäftsbereich

# Anklagebank Nürnberger Prozess 1945/46



1. Reihe v.l.: Göring, Heß, v. Ribbentrop, Keitel, Kaltenbrunner, Rosenberg, Frank, Frick, Funk, Schacht.



- Aufbau von Solvabilitätsnormen im RKWG als flexible EK-FK-Relation von maximal 20%.
- Genaue Höhe der Quote soll Aufsichtsamt festlegen.
- Keine Herleitung der Quotenhöhe.
- Verharren auf einer Seite der Bankbilanz (Passiva).
- Kopplung FK oder GK an EK im Kern substitutionsbegrenzende Norm im Liquiditätsdenken.
- Kopplung wirkt jedoch auch geschäftsbegrenzend und damit risikobegrenzend.
- Wille: Aufwertung der Haftungsfunktion des EK.
- Umsetzung: starkes Verharren in der Finanzierungsfunktion des EK.
- Hätten Solvabilitätsnormen Banken Krisen rechtzeitig signalisieren können? → Praxisbeispiel.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
- 4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim**
  - 4.1 Paradigmenwechsel II nach 1931
  - 4.2 Praxisbeispiel Deutsche Evangelische Heimstättengesellschaft (Devaheim) 1931
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick



- Deutsche Evangelische Heimstättengesellschaft (Devaheim) eine der ältesten Bausparkassen.
- Gründung 1926 als Reaktion auf unerhörte Wohnungsnot.
- Dach: Zentralausschuss der Inneren Mission der Evangelischen Kirche.
- Gesellschaftszweck der Devaheim engte Aktionsradius konfessionell ein.
- Patronage, Nepotismus, Simonie begleiteten Aufstieg und Fall der Devaheim.
- Mangelnde persönliche Integrität, problematische Organisationsstruktur, bedenkliche Ausweitung der Geschäftsfelder führte zum Abstieg.
- 1931: Zahlungseinstellung, Konkurs wegen Überschuldung.
- Konkursquote Devaheim 3%.



## Eigenkapitalquoten der Devaheim

- Zahlungseinstellung: 6. Mai 1931.
- Beginn Bankenkrise: 13. Juli 1931.
- Konkurs wegen Überschuldung: 10. August 1931.
- Eigenkapitalquote =  $(\text{Eigenkapital} : \text{Bilanzsumme}) \cdot 100$ .

Stichtag	Bilanzsumme	Eigenkapital	Eigenkapitalquote
31.3.1927	254.651 RM	68.500 RM	26,90 %
31.3.1928	596.379 RM	68.500 RM	11,48 %
31.3.1929	965.301 RM	68.500 RM	7,10 %
31.3.1930	7.145.097 RM	68.500 RM	0,96 %

- Dramatisch sinkende Eigenkapitalquote führte zu keinerlei Sanktionen.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
- 5. Paradigmenwechsel III nach 1951**
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick



- Stabilisierung des institutionellen Arrangements der Bankenregulierung durch Gründung der Bank deutscher Länder (BdL) 1948 zunächst als bi- und später als trizonales Institut.
- Währungsreform 6/1948.
- Koreakrieg 6/1950 → Nachfrageboom → Mindestreserve↑ → Diskont- und Lombardsatz↑ → „neue Methoden“ → Blankettvorschrift § 11 RKWG.
- BdL 1951: Vier Kreditrichtsätze für Geschäftsbanken; § 11 RKWG erstmals ausgefüllt.
- Richtsätze ohne Gesetzeskraft; nur Geschäftsbedingungen der Notenbank mit Refinanzierungswirkung.
- Kreditrichtsatz 1:  
EK-Kreditvolumen-Relation von mindestens 5,6% für Kreditbanken und Sparkassen; mindestens 6,7% für Genossenschaftsbanken.

# Kreditrichtsätze der BdL 1951

Bank Deutscher Länder:

## Die Kreditrichtsätze für Geschäftsbanken

Um die Kreditentwicklung der Geschäftsbanken einer gewissen Normalisierung zu unterwerfen, hat der Zentralbankrat bestimmte Richtsätze aufgestellt, von deren Innehaltung künftig die Refinanzierungshilfe des Zentralbanksystems abhängig gemacht werden kann.

Es sind vier Richtsätze, nämlich

- für das kurzfristige Kreditvolumen,
- für den Anteil der Debitoren,
- für die Liquidität (1. und 2. Grades) und
- für die Begrenzung des Akzeptkreditvolumens

aufgestellt worden. Der Richtsatz für das Akzeptkreditvolumen gilt für alle Bankengruppen einheitlich, dagegen weisen die Richtsätze 1 bis 3 nach Bankengruppen eine gewisse Modifikation — sowohl in der Formulierung wie in der Fixierung des Normsatzes — auf, um der unterschiedlichen Geschäftsstruktur, soweit sie für eine Bankengruppe als typisch anzusehen ist, Rechnung zu tragen.

Die Richtsätze lauten im einzelnen wie folgt:

	Kreditbanken <sup>1)</sup>	Sparkassen	Gewerbliche Kreditgenossenschaften	Ländliche Kreditgenossenschaften	Girozentralen Zentralkassen der Genossenschaftsorganisation
	Beschluß vom 31. Januar 1951	Beschluß vom 14./15. März 1951			
Richtsatz 1	Die Summe der kurzfristigen Kredite an Wirtschaftsunternehmen und Private (einschl. refinanzierte Kredite) soll das 20-fache der haftenden Mittel der Kreditbank nicht übersteigen	Die Summe der kurzfristigen Kredite an Wirtschaftsunternehmen und Private (einschl. refinanzierte Kredite) soll das 20-fache der bilanzmäßig ausgewiesenen haftenden Mittel der Sparkasse nicht übersteigen	Die Summe der kurzfristigen Kredite an Wirtschaftsunternehmen und Private (einschl. refinanzierte Kredite) soll das 15-fache der bilanzmäßig ausgewiesenen haftenden Mittel der gewerblichen Kreditgenossenschaft zuzüglich des gesetzlichen Haftsummenzuschlags nicht übersteigen	Die Summe der kurzfristigen Kredite soll das 15-fache der ausgewiesenen haftenden Mittel der ländlichen Kreditgenossenschaft zuzüglich des gesetzlichen Haftsummenzuschlags nicht übersteigen	noch nicht in Kraft gesetzt
Richtsatz 2	Die Summe der Debitoren soll bis auf weiteres 70 vH der haftenden Mittel und Einlagen einer Kreditbank nicht übersteigen	Die Summe der Debitoren zuzüglich der Debitorenziehungen soll 70 vH der ausgewiesenen haftenden Mittel und Einlagen einer Sparkasse unter Ausschaltung der Spareinlagen nicht übersteigen	Die Summe der Debitoren zuzüglich der Debitorenziehungen soll 70 vH der ausgewiesenen haftenden Mittel zuzüglich des gesetzlichen Haftsummenzuschlags und der Einlagen einer Kreditgenossenschaft nicht übersteigen	Die Summe der Debitoren und Debitorenziehungen soll 70 vH der ausgewiesenen haftenden Mittel zuzüglich des gesetzlichen Haftsummenzuschlags und der Einlagen nicht übersteigen	noch nicht in Kraft gesetzt
Richtsatz 3	Die Summe der liquiden Mittel einer Kreditbank soll 20 vH der fremden Gelder nicht unterschreiten	Die Summe der liquiden Mittel einer Sparkasse soll 12,5 vH der fremden Gelder, wobei die Spareinlagen nur in Höhe von 50 vH einbezogen werden, nicht unterschreiten	Die Summe der liquiden Mittel einer gewerblichen Kreditgenossenschaft soll 12,5 vH der fremden Gelder, wobei die Spareinlagen nur in Höhe von 50 vH einbezogen werden, nicht unterschreiten	Die Summe der liquiden Mittel einer ländlichen Kreditgenossenschaft soll 12,5 vH der fremden Gelder, wobei die Spareinlagen nur in Höhe von 50 vH einbezogen werden, nicht unterschreiten	noch nicht in Kraft gesetzt
Richtsatz 4	Das gesamte Akzeptkreditvolumen jedes Kreditinstituts soll bis auf weiteres das 7-fache der haftenden Mittel des Instituts nicht übersteigen. Das darin enthaltene Volumen der Akzeptkredite, die nicht der unmittelbaren Ausfuhr-, Einfuhr- und Erntefinanzierung dienen, darf höchstens das 3-fache dieser haftenden Mittel des Kreditinstituts betragen				

<sup>1)</sup> Nachfolgeinstitute der Berliner Filialgroßbanken, Staats-, Regional- und Lokalbanken, Privatbankgeschäfte.

**Begriffsbestimmungen**  
 Haftende Mittel: Eigenkapital gemäß § 11 KWG und steuerrechtlich zugelassene Sammelwertberichtigungen.  
 Debitoren: Kontokorrentkredite und Akzeptkredite.  
 Liquide Mittel: Kasse, Landeszentralbankguthaben, Postscheckguthaben, Schecks und Wechsel.  
 Fremde Gelder: Einlagen, aufgenommene Gelder, eigene Akzente im Umlauf.  
 Die Begriffsbestimmungen der Richtsätze lehnen sich eng an die gebräuchlichen Definitionen der Bankenstatistik an; in ausführlichen Erläuterungen ist festgelegt, welche Positionen des statistischen Berichtsschemas jeweils der Berechnung der Richtsätze zugrunde zu legen sind.



- Anders als § 11 RWVG setzte Richtsatz 1 das Eigenkapital und nach Risikogesichtspunkten ausgewählte Kredite (Aktiva!) ins Verhältnis:
- *„... von der Erfahrung und Erkenntnis ausgehend, daß das allgemeine Wagnis eines Kreditinstituts in erster Linie von der Art der Anlage der ihm anvertrauten Mittel abhängt.“* (Bundesbank 1962).
- *„Mit ihnen soll versucht werden, wieder bindende Traditionen für die Bankpolitik zu schaffen, nachdem die Währungsreform mit ihrer unvermeidlichen Umstülpung fast der gesamten Bilanzstruktur Verhältnisse geschaffen hatte, unter denen die Innehaltung eines großen Teils der alten ‚goldenen Bankregeln‘ auch bei stärkstem Konservatismus nicht möglich gewesen wäre.“* (BdL 1950).
- **Zwischenergebnis:**
  - Solvabilitätsnormen als EK-Kreditvolumen-Relation mit Mindestquoten.
  - Neu: Blickwinkel auf zwei Bilanzseiten; hier EK (Passiva) und Aktiva.
  - Keine Herleitung der Quotenhöhe.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
- 6. Paradigmenwechsel IV um 1960**
  - 6.1 Maximalbelastungstheorie Stützels als regulatorische Pionierarbeit
  - 6.2 Kreditwesengesetz 1961 und Grundsätze 1962
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick

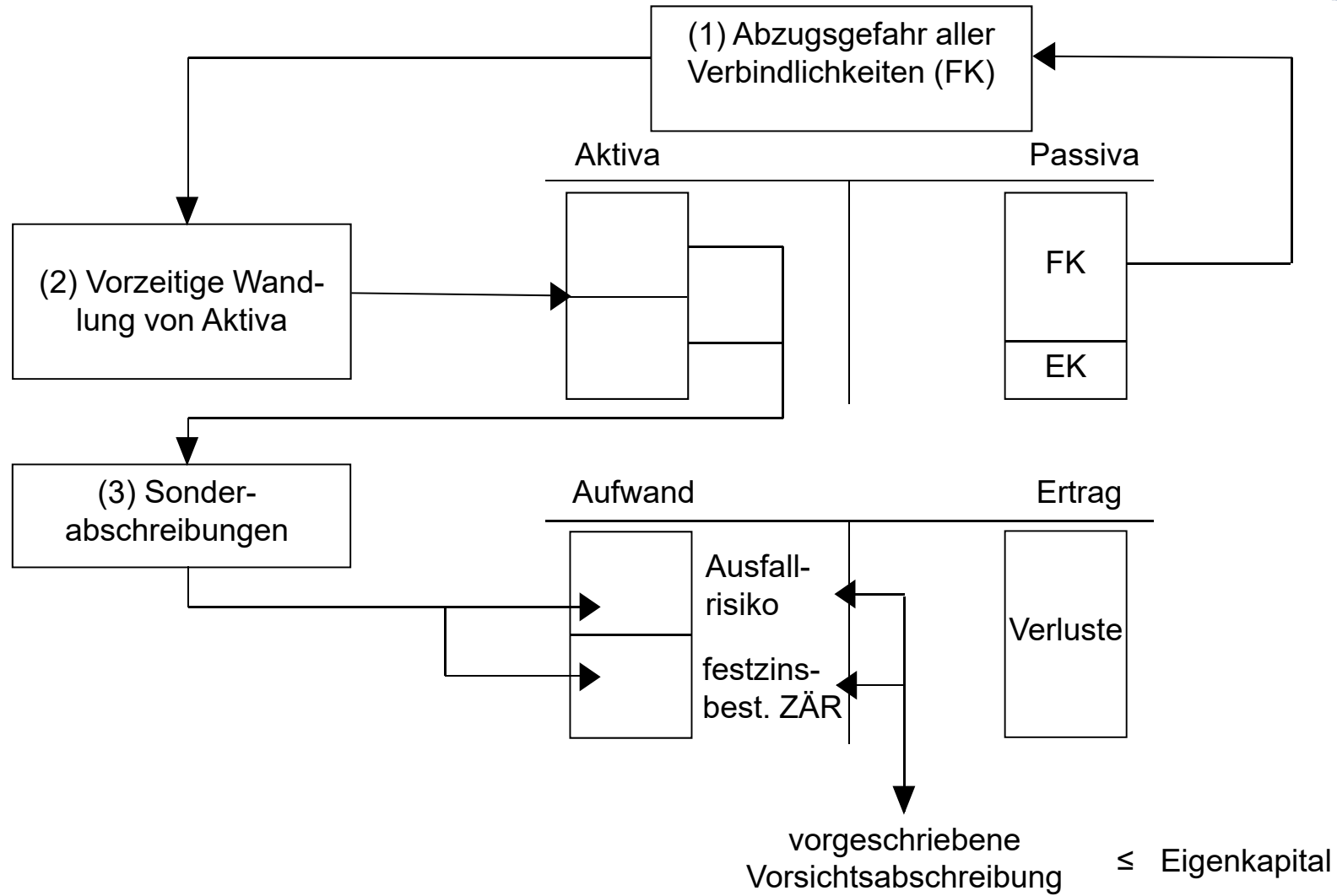




## Wolfgang Stützel entwarf 1959 bis 1964 **Maximalbelastungstheorie**.

- Lehnt mit Blick auf den Bodensatz eine Geschäftspolitik ab, bei der Banken „*ihren Einlegern mehr versprechen, als sie wirklich halten können, worauf die Einleger dann gewöhnlich mehr halten als sie versprechen*“. (Stützel 1959)
- Geht über Liquiditätsnormen hinaus, da man sich in Bankenkrisen (Run) nicht mehr „*einer sehr großen Zahl voneinander unabhängiger Einzelrisiken gegenüber sieht*“. (Stützel 1959)
- „*Liquidität folgt der Bonität, nicht umgekehrt.*“ (Stützel 1975)  
„*Wer Kasse zeigt, hat es nötig.*“ (Stützel 1964)
- Geht über Solvabilitätsnormen der Wissenschaft und Praxis hinaus; setzte nicht EK:GK, EK:FK oder EK:Kreditvolumen, sondern EK:Risiken aus Aktiva theoretisch fundiert in Beziehung.
- Einlegerschutzbilanz veranschaulicht Stützels Maximalbelastungstheorie.

# Skizze zur Einlegerschutzbilanz







1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
- 6. Paradigmenwechsel IV um 1960**
  - 6.1 Maximalbelastungstheorie Stützels als regulatorische Pionierarbeit
  - 6.2 Kreditwesengesetz 1961 und Grundsätze 1962
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick

- KWG-Novelle 1961 wegen
  - Veränderungen im Staats- und Verwaltungsrecht sowie
  - Veränderungen in der Wirtschaftspolitik der jungen Bundesrepublik,
  - unausgefüllte Blankettvorschriften (BdL, Bundesbank 1957),
  - unklarer Länderkompetenzen.
- Großbankengesetz 1956 setzt Schlussstrich unter alliierte Dezentralisierungspolitik: 33 Nachfolgeinstitute → 3 Großbanken → zentralisierte Bankenaufsicht.
- Kollision der Kreditrichtsätze mit KWG (Bundesbank mit Bundeswirtschaftsministerium).
- Ludwig Erhard 1957 mit KWG-E1 an Bundesbank: *„Die Kreditinstitute müssen ein haftendes Eigenkapital haben. Dieses darf in der Regel fünf vom Hundert ihrer Gesamtverpflichtungen ... nicht unterschreiten; der Bundesminister für Wirtschaft kann ... durch Rechtsverordnung einen höheren Satz, jedoch nicht mehr als fünfzehn vom Hundert festsetzen.“*



- Massive Kritik an KWG-E1, da im Gegensatz zu „modernen“ Kreditrichtsätzen ein Rückfall in RKWG-Zeiten drohte.
- KWG-E3 1958: *„Jedes Kreditinstitut muss im Interesse der Sicherheit der ihm anvertrauten Vermögenswerte ein angemessenes haftendes Eigenkapital haben. Das Bundesaufsichtsamt stellt im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank Grundsätze auf, nach denen es beurteilt, ob die Anforderungen des Satzes 1 erfüllt sind.“*
- Endfassung § 10 KWG: *„Das Bundesaufsichtsamt stellt im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank Grundsätze auf, nach denen es **für den Regelfall** beurteilt, ob die Anforderungen des Satzes 1 erfüllt sind.“*
- Regelfall vs. Maximalbelastungsfall; breite Ablehnung der Idee Stützels.
- Für Hans-Jacob Krümmel gehörten diese *„Personen und Instanzen .. zumeist zu der einflußreichen Spezies, die das ‚Richtige‘ nur schätzt, wenn es ‚machbar‘ ist und die mit Kompromissen aus der Hüfte schießt.“*

- § 10 KWG folgten 1962 die Grundsätze I und Ia des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred).
- Grundsatz I definierte EK-Kreditvolumen-Quote von mindestens 5,6% für Kredite, Beteiligungen (bzw. das „18-fache“).
- Grundsatz Ia legte Mindest-EK-Quote von 67% für Wechselgeschäfte fest.
- Grundsatz Ia entfiel 1969; lebte auf nach Herstatt 1974 und begrenzte offene Devisen-, ab 1980 auch offene Edelmetallpositionen.
- Änderung Grundsatz I 1969: Berücksichtigung des Kreditrisikos durch unterschiedliche prozentuale Anrechnungssätze in Risikoklassen.
- → Bonitätsstaffelung, die später Basel I aufgriff.

# Grundsätze des BAKred 1962

Deutsche Bundesbank:

## Die vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank aufgestellten Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute

(Bekanntmachung Nr. 1162 des Bundesaufsichtsamtes vom 8. März 1962, Bundesanzeiger Nr. 53 vom 16. März 1962)

### Präambel

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen gibt gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 und § 11 Satz 3 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) vom 10. Juli 1961 (BGBl. I S. 881) hiermit die im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank und nach Anhörung der Spitzenverbände der Kreditinstitute aufgestellten Grundsätze bekannt, nach denen es für den Regelfall beurteilt wird, ob das Eigenkapital eines Kreditinstituts angemessen ist und ob die Liquidität eines Kreditinstituts ausreicht (§ 10 Abs. 1, § 11 KWG).

Überschreitet ein Kreditinstitut die in den Grundsätzen festgelegten Obergrenzen nicht nur geringfügig oder wiederholt, so ist in der Regel die Vermutung begründet, daß das Kreditinstitut nicht über das erforderliche Eigenkapital verfügt (Grundsätze I und Ia) oder daß seine Liquidität zu wünschen übrig läßt (Grundsätze II und III). Bei der Beurteilung der Angemessenheit des Eigenkapitals und der Liquidität eines Kreditinstituts können Sonderverhältnisse berücksichtigt werden, die geringere — oder je nach Sachlage auch höhere — Anforderungen rechtfertigen.

Die Grundsätze finden keine Anwendung auf Hypothekenbanken, die nicht von dem Recht des erweiterten Geschäftsbetriebes nach § 46 Abs. 1 des Hypothekendarlehengesetzes Gebrauch machen, Schiffspfandbriefbanken, öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten, Teilzahlungskreditinstitute, Wertpapiersammelbanken, Kapitalanlagegesellschaften sowie Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 7 und 8 KWG.

Die Grundsätze werden ab 1. April 1962 angewandt.

### Grundsatz I

Die Kredite an Wirtschaftsunternehmen, Private und Kreditinstitute und die Beteiligungen eines Kreditinstituts abzüglich der Sammelwertberichtigung sollen das 18fache des haftenden Eigenkapitals nicht übersteigen.

Als Kredite sind anzusehen die kurz-, mittel- und langfristigen Kredite. Unberücksichtigt bleiben hierbei die langfristigen Kredite, die als Deckung für Schuldverschreibungen dienen oder gegen Grundpfandrechte im Realkreditgeschäft im Sinne von § 20 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 KWG oder gegen entsprechende Schiffspfandrechte gewährt werden.

### Grundsatz Ia

Die umlaufenden eigenen Akzepte, Solawechsel und Debitorenziehungen eines Kreditinstituts sollen das 1,5fache des haftenden Eigenkapitals nicht übersteigen.

### Grundsatz II

Die Anlagen eines Kreditinstituts in langfristigen Ausleihungen, in Konsortialbeteiligungen, in Beteiligungen, in nicht börsengängigen Wertpapieren sowie in Grundstücken und Gebäuden sollen die langfristigen Finanzierungsmittel nicht übersteigen.

Als langfristige Finanzierungsmittel sind anzusehen:

- das Eigenkapital,
- die eigenen Schuldverschreibungen im Umlauf,
- die vorverkauften Schuldverschreibungen,
- die aufgenommenen langfristigen Darlehen,
- 60 % der Spareinlagen,
- 10 % der Sicht- und Termineinlagen von Nichtbanken.

Bei Girozentralen und Zentralkassen außerdem:

- 20 % der Termineinlagen angeschlossener Kreditinstitute mit einer Kündigungsfrist oder vereinbarten Laufzeit von 6 Monaten bis unter 4 Jahren,
- 50 % der Termineinlagen angeschlossener Kreditinstitute mit einer Kündigungsfrist oder vereinbarten Laufzeit von mindestens 4 Jahren.

### Grundsatz III

Die Debitoren, die Debitorenziehungen, die börsengängigen Dividendenwerte und die „Sonstigen Aktiva“ eines Kreditinstituts sollen die Summe der nachstehenden Finanzierungsmittel nicht übersteigen:

- 60 % der Sicht- und Termineinlagen von Nichtbanken,
- 35 % der Sicht- und Termineinlagen von Kreditinstituten,
- 20 % der Spareinlagen,
- 35 % der aufgenommenen Gelder mit einer Laufzeit oder Kündigungsfrist von 1 Monat bis unter 4 Jahren ohne die seitens der Kundschaft bei Kreditinstituten im Ausland benutzten Kredite,
- 80 % der seitens der Kundschaft bei Kreditinstituten im Ausland benutzten Kredite,

- Keine nachvollziehbare Herleitung der Quotenhöhe.
- Bundesbank verweist nur auf „*umfangreiche bilanzstatistische Reihenuntersuchungen*“ im Vorfeld.
- Grundsätze entfaltet keinen Engpass in der Praxis:
- Grundsatz I 1962 wurde statt des maximal 18-fachen (= 5,6%) beansprucht:
  - von Sparkassen das 6,5-fache,
  - von Genossenschaftsbanken das 6,8-fache.
- **Zwischenergebnis:**
  - *Praxis* operiert mit EK-Kreditvolumen-Relationen und orientiert sich zunehmend am Risikogehalt der Aktiva; Risikogehalt der Aktiva liegen normale Marktverhältnisse des Regelfalls zugrunde.
  - *Theorie* operiert mit EK-Risiko-Relation; Risikogehalt der Aktiva am Maximalbelastungsfall ausrichten.





1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
- 7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren**
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
9. Fazit und Ausblick

- Krise Herstatt-Bank 1974; Baseler Ausschuss 1974; Bankenenquete 1974/79; KWG-Novelle 1985.
- Seit 1990er Jahre Bankenaufsicht im Sog europäischen Strebens nach Vereinheitlichung.
- Verlautbarungen „Basel“ völkerrechtlich nicht bindend; nur appellativ.
- Basel I 1993 in deutsches Recht transformiert; EK-Quote: 5,6%→8%.
- Zähler (Haftungspotential): Ausdehnung über Neufassung; Kernkapital + Ergänzungskapital I. und II. Klasse = haftendes Eigenkapital; haftendes Eigenkapital + Drittrangmittel (ab 1998) = Eigenmittel.
- Nenner (Risikopotential): Bonitätsstaffelung der bilanziellen und außerbilanziellen Risikoaktiva mittels Risikoklassen (→ Anrechnungssätze bspw. 0%, 20%, 50%, 100%).
- 1998: Grundsatz I (Ausfallrisiken) und Grundsatz Ia (Preisrisiken) fusionieren zu neuem Grundsatz I.



- 2007: SolvV löst Grundsatz I ab; EK-Quote weiter 8%.
- Zähler: haftendes EK, Eigenmittel; modifiziert verfügbares Eigenkapital.
- Nenner: neben Ausfall- und Preisrisiken nun auch operationelle Risiken; Standardansatz (externe Ratings); IRB-Ansatz (interne Ratings).
- SolvV ermittelt Angemessenheit der EK-Ausstattung in 340 (!) Paragraphen.
- Renate Kolbeck merkte 1995 zu Basel I an: „*Von Eindeutigkeit, Einfachheit und Einsichtigkeit der Regelung kann aber sicherlich nicht mehr gesprochen werden.*“
- **Zwischenergebnis:** Solvabilitätsnormen als EK-Risiko-Relation; Komplexitätsexplosion.



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
- 8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt**
9. Fazit und Ausblick

- Ausfall einzelner Banken zulassen; gleichzeitig Stabilität des gesamten Bankensystems sicherstellen!
- Einzelne Banken als Subsystem mit Einfluss auf die Gesamtsystemstabilität via individuelle Größe („too-big-to-fail“) und Dominoeffekte.
- Breitgefächertes Instrumentarium zur Regulierung dieser Einflüsse.
- EK-Risiko-Relation ragt heraus.
- EK-Risiko-Relation zwar im theoretischen Ansatz sauber (Stützel!), aber praktisch gescheitert:
  1. Können Banken ihre Risiken zuverlässig qualifizieren?
  2. Kann die Bankenaufsicht die Risiken zuverlässig qualifizieren?
  3. Können Banken ihre Risiken zuverlässig quantifizieren?
  4. Kann die Bankenaufsicht die Risiken zuverlässig quantifizieren?
  5. Sind alle regulatorischen Schlupflöcher geschlossen?

## Refokussierung auf das Wichtige

- Zieldivergenz Bank vs. Bankenaufsicht akzeptieren.
- Ziel Bankeigentümer bzw. Bankmanagement: Subsystemstabilität; → gemessen über EK-Risiko-Relation.
- Ziel Bankenaufsicht: Systemstabilität; → Interesse am Gesamtschaden nach dem Ausfall einer Bank oder mehrerer Banken.
- Gesamtschaden abhängig von:
  - (i) Gefahr von Dominoeffekten und
  - (ii) individueller Größe einer Bank.
- Regulierung der Übertragungsmechanismen bei Dominoeffekte unerlässlich. Beispiele: Einlagenversicherung, Großkredite, Beteiligungen.
- Regulierung der individuellen Größe einer Bank im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Schadentragfähigkeit unerlässlich. (Wille?)
- **Zwischenergebnis:** Künftiger Schwerpunkt der Regulierung auch auf „Bankindividuelle-Größe-gesamtwirtschaftliche-Schadentragfähigkeit-Relation“ und nicht mehr nur auf die EK-Risiko-Relation!

## BILANZSUMME VON BANKEN IN PROZENT DES BIP IM HEIMATLAND



- Bilanzsumme =  $V = S + EK$ .
- BIP =  $\Sigma$  Güter und Dienstleistungen, die in einem Land erzeugt werden.
- Island: 1 Bank  $\approx$  3fache BIP.
- Schweiz: 2 Banken  $\approx$  5fache BIP.
- Belgien/Holland:  
2 Banken  $\approx$  4,5fache BIP.
- Irland: 2 Banken  $\approx$  2fache BIP.
- Einzelne Banken mit enormem Einfluss auf finanzielle Stabilität ihrer Heimatländer.

Entnommen aus: „Die Welt“ vom 5.12.2010, S. 38.

## *Gliederung*



1. Einleitung
2. Paradigmenwechsel I mit Praxisbeispiel National Banking Ära
3. Paradigmatische Einwürfe 1908/09
4. Paradigmenwechsel II mit Praxisbeispiel Devaheim
5. Paradigmenwechsel III nach 1951
6. Paradigmenwechsel IV um 1960
7. Paradigmenwechsel V ab den 1990er Jahren
8. Vernachlässigter Regulierungsaspekt
- 9. Fazit und Ausblick**

## Fünf Paradigmenwechsel im Überblick

	Zeit	Norminhalt	Bemerkungen
I	1850/70er Jahre	Liquiditätsnormen	Goldene Bankregel, Bodensatz- theorie, Shiftability Theory
II	nach 1931	Solvabilitätsnormen als EK- FK-Relation	Notverordnung, RKWG, flexible EK- Quote max. 20%, Blankettvorschrift
III	nach 1951	Solvabilitätsnormen als EK- Kreditvolumen-Relation	Kreditrichtsätze der BdL; EK-Quoten als Mindestquoten
IV	um 1960	Solvabilitätsnormen als EK- Risiko-Relation (Theorie); Solvabilitätsnormen als EK- Kreditvol.-Relation (Praxis)	Maximalbelastungstheorie mit EK- Risiko-Relation; KWG und Grundsätze mit EK-Kredit- vol.-Relation + Risikoargumenten
V	ab 1990er Jahre	Solvabilitätsnormen als EK-Risiko-Relation	Basel I + II, Grundsätze I + Ia, SolvV, Komplexitätsexplosion





- Praxisbeispiele signalisierten früh dringenden Bedarf nach Paradigmenwechseln und „besseren“ Normen an.
- Bankenaufsicht muss Regulierung der individuellen Größe einzelner Banken im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Schadentragfähigkeit angehen („*Steuerzahlerschutzbilanz*“), damit
  - Bankenausfälle mit ihren Disziplinierungswirkungen von allen Beteiligten als eine Option empfunden werden,
  - Schäden nach Bankenausfällen gesamtwirtschaftlich tragbar und gesamtgesellschaftlich akzeptierbar sind.
- Geschichtsbewusstsein hilft bei der Konstruktion zukünftiger Normen.