

Sanierungsplanung von Banken

Inhalt, Funktion und Wirkung präventiver Krisenplanung
zur Vermeidung von Bankeninsolvenzen

Von

Matthias F. Kraatz

Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

§1 Einleitung	31
A. Einführung in die Thematik.....	31
B. Fragestellungen der Arbeit und Gang der Darstellung	34
§ 2 Ökonomische und rechtspolitische Hintergründe	37
A. Die Bankeninsolvenz als ökonomischer Bezugspunkt der Sanierungsplanung	37
I. Finanzintermediation durch Banken	37
1. Grundlagen.....	37
2. Losgrößen-, Fristen-, Risiko- und Informationsbedarfstransformation	39
II. Bankbetriebliche Risiken.....	41
1. Klassische Risiken des Bankgeschäfts	41
a) Ausfallrisiko.....	41
b) Liquiditätsrisiko	43
c) Marktpreisrisiko	43
d) Operationelles Risiko	44
2. Das Reputationsrisiko als Bankenrisiko eigener Art.....	45
a) Kreditbeziehung als Vertrauensbeziehung	46
b) Reputationseinbußen und Bank-Run-Gefahr	48
III. Die systemische Bankeninsolvenz als Risiko für die Stabilität des Finanzmarktes	50
1. Systemrisiko	51
2. Kennzeichen der systemischen Bankeninsolvenz	53
a) Direkte Ansteckung	54
b) Indirekte Ansteckung	55
3. Systemrelevanz von Banken	58
a) Indikatorbasierte Messung.....	58
b) Die Indikatoren im Einzelnen.....	59
IV Zusammenfassung und Folgerungen	61
B. Die Entwicklung des Rechts zur planungsbasierten Bewältigung von Banken Krisen	62
I. Notwendigkeit eines Sonderinsolvenzrechts für Banken	63
II. Internationale Diskussion	65
III. Europäische Rechtsetzungstätigkeit.....	67

IV	Nationale Reformvorhaben	70
1.	Restrukturierungsgesetz	71
2.	Trennbankengesetz	74
3.	BRRD-Umsetzungsgesetz	76
V	Ausblick	78
§ 3	Grundlagen des Sanierungsplanungsrechts	80
A.	Ziele des Sanierungsplanungsrechts	80
I.	Der tradierte Zielkanon des Bankenaufsichtsrechts.....	80
1.	Marktversagen als Ansatzpunkt bankenaufsichtsrechtlicher Regu- lierung	81
2.	Funktions- und Gläubigerschutz	82
II.	Ziele der BRRD.....	85
1.	Stabilisierung des Finanzsystems in Krisenphasen	86
2.	Risikominimierung ex ante	86
3.	Kollektiver Gläubigerschutz.....	88
III.	Ziele des Sanierungsplanungsrechts im Einzelnen	90
1.	Insolvenzverhinderung	90
2.	Entlastung des Abwicklungsregimes	91
3.	Autonome, systemschonende und nachhaltige Krisenbewältigung ..	92
B.	Rechtsquellen des Sanierungsplanungsrechts.....	94
C.	Anwendungsbereich des Sanierungsplanungsrechts	97
I.	Einzelinstitute.....	98
1.	Sachlicher Anwendungsbereich.....	98
2.	Räumlicher Anwendungsbereich.....	100
II.	Gruppen.....	102
III.	Institutsbezogene Sicherungssysteme.....	103
D.	Grundprinzipien der Sanierungsplanung.....	104
I.	Proportionalität der Sanierungsplanung.....	105
II.	Vertraulichkeit der Sanierungsplanung	106
III.	Institutsautonome Krisenbewältigung	108
1.	Außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mit- teln	109
a)	Grundlagen	109
b)	Notfallliquiditätshilfen	110
2.	Zentralbankfazilitäten	112
§ 4	Die rechtlichen Anforderungen an Planinhalt und Planungsprozess im Einzelnen.....	113
A.	Inhaltliche Anforderungen an Einzelsanierungspläne.....	113
I.	Planzusammenfassung	114
II.	Strategische Analyse	114

1. Unternehmensstruktur und Geschäftsmodell	115
2. Analyse der wesentlichen Geschäftsbereiche und kritischen Funktionen	117
a) Wesentliche Geschäftsbereiche.....	117
b) Kritische Funktionen	119
c) Zuordnung wesentlicher Geschäftsaktivitäten und kritischer Funktionen	121
3. Vernetzungsanalyse.....	121
4. Kontraktdatenbank	123
III . Sanierungsindikatoren und Krisen-Governance.....	124
1. Sanierungsindikatoren	124
a) Zeitliche Einordnung	125
b) Anforderungen an Indikatoren, Indikatorkategorien und -kombinationen.....	127
2. Krisen-Governance.....	129
a) Verfahrensbezogene Vorgaben	129
b) Materielle Vorgaben	132
IV Handlungsoptionen zur Krisenbewältigung	134
1. Anforderungen an die sanierungsbezogenen Handlungsoptionen ..	135
a) Begriff der Handlungsoption.....	135
b) Ziele und allgemeine Anforderungen	136
c) Kategorien von Einzelmaßnahmen.....	138
2. Auswirkungsanalyse.....	138
a) Interne Auswirkungsanalyse	139
b) Externe Auswirkungsanalyse	141
3. Umsetzbarkeitsanalyse.....	142
a) Durchführungsrisiken.....	143
b) Durchführungshindernisse.....	144
c) Lösungen für Sanierungshindernisse.....	144
V Krisenkommunikation	145
1. Grundlagen.....	145
2. Interne Krisenkommunikation ..	147
3. Externe Krisenkommunikation.....	148
VI. Szenarioanalysen.....	150
1. Entwicklung der Belastungsszenarien.....	152
a) Grundlagen.....	152
b) Anordnungsbefugnis der Aufsichtsbehörde	154
2. Durchführung der Belastungsanalysen	155
a) Brutto/Netto-Betrachtung	155
b) Bestimmung der Gesamtsanierungskapazität.....	157
VII. Vorbereitung der Planumsetzung	158

VIII. Gesamtbewertung	160
1. Institutsbezogene Zielvorgaben.....	161
2. Systembezogene Zielvorgaben.....	163
3. Darlegung der Zielkonformität	165
B. Besondere Inhaltsanforderungen für Gruppensanierungspläne, Sanierungspläne institutsbezogener Sicherungssysteme und vereinfachte Sanierungspläne	166
I. Gruppensanierungspläne	166
1. Anwendungsbereich des § 14 SAG.....	167
2. Inhaltliche Anforderungen an Gruppensanierungspläne	168
II. Sanierungspläne für institutsbezogene Sicherungssysteme	169
III. Vereinfachte Sanierungspläne	170
C. Das Verfahren der Einzelsanierungsplanung	171
I. Grundlagen	172
1. Verfahrensablauf im Überblick	172
2. Zuständige Behörden.....	172
3. Anwendbares Recht.....	174
II. Initiale Planerstellung	175
1. Institutsinterner Planungsprozess	176
a) Aufsichtsrechtliche Anforderungen an die Planungs-Governance	176
b) Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung	177
2. Aufsichtsseitige Prüfung und Bewertung der Sanierungspläne	179
a) Behördliches Verfahren.....	179
aa) Sog. weniger bedeutende Institute.....	179
bb) Sog. bedeutende Institute	181
b) Inhaltliche Dimensionen der Planbewertung.....	183
c) Aufsichtsbehördliche Eingriffskompetenzen.....	185
III. Planaktualisierung	187
IV Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde	188
D. Besonderheiten im Verfahren der Gruppensanierungsplanung	190
I. Sog. weniger bedeutende Gruppen	191
II. Sog. bedeutende Gruppen.....	192
§ 5 Strukturmerkmale des Sanierungsplanungsrechts.....	194
A. Tatsächliche Herausforderungen der präventiven Krisenvorsorge qua Sanierungsplanung	196
I. Dezentralität von Informationen	197
II. Handlungskoordiniierung	199
III. Grenzen der Risikoanalyse.....	201
1. Objektive Grenzen der Risikoanalyse.....	201

2. Subjektive Grenzen der Risikoanalyse	204
3. Bedeutung mit Blick auf die Sanierungsplanung	205
a) Planungsphase	206
b) Planumsetzungsphase.....	208
IV Anreizdefizite und Regulatory-Capture-Gefahr	210
V Zusammenfassung	211
B Verfahrensbezogene Strukturmerkmale des Sanierungsplanungsrechts	212
I. Hintergrund: Rechtliche Verhaltenssteuerung in der risiko- und komplexitätsgeprägten Gesellschaft	213
1. Gesellschaftlicher Wandel und Grenzen hoheitlich-imperativer Verhaltenssteuerung	213
2. Prozeduralisierung des Rechts	215
a) Begriff und Konzept.....	215
b) Regelungsgegenstände und normstrukturelle Entsprechungen ..	217
3. Regulierte Selbstregulierung.....	219
a) Begriff und Konzept.....	219
b) Umsetzungsformen und Anwendungsbereiche	221
4. Zusammenfassung	222
II. Prozessorientierung der Sanierungsplanung.....	223
1. Vorverlagerung des staatlichen Steuerzugriffs.....	224
2. Abschichtung von Entscheidungsprozessen	225
a) Die systemtheoretische Perspektive; Organisationen und Entscheidungsprämissen	226
b) Sanierungspläne als institutsinterne Prämissen krisenbezogenen Entscheidens	228
c) Komplexitätsreduktion durch Sanierungsplanung	230
d) Erwartungssicherung durch Sanierungsplanung	233
3. Temporalisierung der Sanierungsplanung.....	235
a) Zeitliche Öffnung; Ausdruck der Folgenorientierung des Sanierungsplanungsrechts	235
b) Regelkreisfunktion der Sanierungsplanung	237
c) Dynamisierung der Planungsanforderungen als Gefahr für die Rechts- und Gestaltungssicherheit der aufsichtsunterworfenen Institute?.....	237
d) Planaktualität als Voraussetzung für Restrukturierungsmaßnahmen?	239
III. Diskursorientierung der Sanierungsplanung	240
1. Diskursorientierung der materiellen Plananforderungen	241
2. Diskursorientierung des Verfahrensrahmens	243
3. Praktische Konsequenz: Reduzierte gerichtliche Kontrolldichte ..	245
IV Wissens- und Lernorientierung der Sanierungsplanung.....	249

1. Netzwerkstruktur der Sanierungsplanung	251
a) Planungsebene	252
aa) Grundstruktur	252
bb) Einbindung des Abschlussprüfers	255
b) Planumsetzungsebene	256
2. Diffusion der Gestaltungsbeiträge und Hybridisierung.....	257
3. Reflexive Sanierungsplanung.....	260
a) Planungsbezogene Risiken erster und zweiter Ordnung	260
b) Reflexive Sanierungsplanung und Lernen höherer Ordnung ...	262
c) Konsequenzen: zwei Anwendungsbeispiele.....	264
aa) Szenariobasierte Belastungsanalysen	264
bb) Planinterne Erläuterungs- und Begründungspflichten	266
V Zusammenfassung und Bewertung	267
1. Sanierungsplanung als prozess-, diskurs- sowie wissens- und lern-orientiertes Verfahren	267
2. Komplexitätsreduktion und Erwartungssicherung durch abstrakt-präventive Vorfeldplanung	269
3. Temporalisierung des Planungsprozesses als Antwort auf die Dynamik des Planungsgegenstandes	270
4. Diskursiver Planungsprozess als Antwort auf die strukturellen Grenzen der Risikoanalyse.....	270
5. Verbleibende Defizite: Mangelnde Kontrolle und überkomplexe Aufsichtsarchitektur.....	271
C. Entscheidungsbezogene Strukturmerkmale der Sanierungsplanung.....	274
I. Entscheidungszwangunter Unsicherheitsbedingungen.....	274
II. Ungewissheit bei der aufsichtsbehördlichen Aufgabenwahrnehmung ..	275
1. Ungewissheit in Eingriffskonstellationen als Frage von Beweismaß und Beweislast	275
2. Lösung im Sanierungsplanungsrecht	277
a) Reduziertes Beweismaß .. .	278
aa) § 13 Abs. 4 SAG als Beweismaßregelung	279
bb) Überwiegensprinzip als Beweismaß für alle behördlichen Prognoseentscheidungen	280
b) Verfahren der behördlichen Überzeugungsbildung	282
c) Folgerungen	284
aa) Eingriffsmöglichkeit aufgrund hinreichend objektivierter Risikohypothese	284
bb) Überwiegensprinzip als diskursorientierte Stopregel.....	286
III. Ungewissheit bei der institutsinternen Aufgabenwahrnehmung	287
1. Die Grenzen rein prozedural-diskursorientierter Unsicherheitsbewältigung	288
2. Das Vorsichtsprinzip als materiell-inhaltliches Korrektiv.....	289

a)	Das Vorsichtsprinzip als Grundsatz des bankinternen Risiko- managements	289
b)	Das Vorsichtsprinzip als Zweifelsregelung für die instituts- interne Sanierungsplanung	291
c)	Anwendungsbeispiele.....	293
aa)	Beispiel 1: Gestaltung von Belastungsszenarien	293
bb)	Beispiel 2: Krisenentscheidung nach Anschlägen der Sa- nerungsindikatoren	294
IV	Zusammenfassung und Bewertung	295
D.	Vorwirkung des Sanierungsplanungsrechts	298
I,	Die Grenzen rein instrumentell-krisenbezogener Sanierungsplanung ..	298
1.	Marktabhängigkeit von Sanierungsmaßnahmen	299
2.	Frühzeitige unternehmensbezogene Anpassungsmaßnahmen zur Herstellung der Sanierungsfähigkeit (sog. Vorwirkung).....	301
II.	Dimensionen der Vorwirkung.....	303
1.	Strukturbezogene Maßnahmen	304
a)	Abwicklungsbezogene Diskussion.....	304
b)	Strukturmaßnahmen zur Herstellung der Sanierungsfähigkeit ..	307
2.	Geschäftsbezogene Maßnahmen.....	309
a)	Geschäftsbezogene Maßnahmen zur Erhöhung der Sanierungs- kapazität	310
b)	Geschäftsbezogene Maßnahmen zur Minderung des prognos- tischen Schadenspotentials	311
aa)	Grundlagen.....	311
bb)	Sanierungsbezogene Prüfung komplexer Geschäftsmodelle, insbesondere: Finanzinnovationskontrolle.....	312
3.	Koordination abwicklungs- und sanierungsbezogener Ex-ante- Maßnahmen	316
III.	Grenzen der Verwirkung	318
1.	Grundrechte	318
a)	Betroffene Grundrechtspositionen	318
b)	Verhältnismäßigkeit	320
aa)	Erforderlichkeit	320
bb)	Angemessenheit.....	321
2.	Immanente Begrenzung durch das Sanierungsziel	324
IV	Rechtspflicht der Institute zur Prüfung von Vorwirkungsmaßnahmen ..	326
1.	Problem;-Komplexität der Bewertungsffagen und Gefahr übermä- ßiger behördlicher Zurückhaltung	326
2.	Lösung: Ganzheitlicher Planungsdiskurs durch umfassende Rechts- pflicht der Institute zur Prüfung unternehmensbezogener Vorwir- kungsmaßnahmen	329
a)	Auslegungspraxis der EBA	329

b) Hiesiger Vorschlag.....	330
V Zusammenfassung und Bewertung.....	334
§ 6 Die Sanierungsplanung im Gesamtsystem der bankenaufsichtsrechtlichen Instituts- und Systemsteuerung	338
A. Sanierungsplanung und mikroprudenzielles Aufsichtsrecht	340
I. Eckpunkte der laufenden Institutsaufsicht.....	340
1. Solvabilitätsregeln	341
2. Liquiditätsregeln	345
3. Regeln zur ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation	346
a) Grundlagen	346
b) Institutsinternes Risikomanagement	347
4. Aufsichtliche Überprüfung im Rahmen des SREP	350
5. Übergreifender Aufsichtsansatz: die sog. qualitative Bankenauf- sicht	352
II. Verbindungslinien des Sanierungsplanungsrechts	356
1. Die Sanierungsplanung als Teil der sog. qualitativen Bankenauf- sicht	356
2. Sanierungsplanung und allgemeines Risikomanagement der Insti- tute	357
a) Sanierungsplanung und Risikotragfähigkeit	358
aa) Risikotragfähigkeitsanforderungen im allgemeinen Risiko- management	358
bb) Sanierungsplan als krisenspezifisches Risikotragfähigkeits- konzept	362
cc) Sanierungsplanung und ICAAP-Kapitalplanung.....	365
dd) Szenariobasierte Belastungsanalysen und bankinterne Stresstests.....	367
b) Verknüpfung von Regel- und Krisen-Governance	372
aa) Sanierungs- und Frühwarnindikatoren	372
bb) Aufbau- und ablauforganisatorische Regeln für Regel- und Krisenfall	375
c) Sanierungsplanung und Notfallplanungen des allgemeinen Ri- sikomanagements	377
aa) Notfallkonzept gern. § 25a Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 KWG.....	377
bb) Liquiditätsnotfallplan.....	379
3. Sanierungsplanung und laufende Institutsaufsicht der Aufsichtsbe- hörden	381
a) Sanierungsplanungsrechtliches Meldewesen.....	382
b) Behördliches Planbewertungsverfahren und SREP	384
aa) Integration des Planbewertungsverfahrens in den SREP ...	384
bb) Verhältnis behördlicher Eingriffsbefugnisse im Rahmen von SREP und Sanierungsplanung	386

III. Zusammenfassung und Bewertung	388
1. Sanierungsplanung als Erweiterung des allgemeinen Risikomanagements und Instrument der laufenden Institutsaufsicht	389
2. Verbleibendes Defizit: Überkomplexität des Gesamtregelwerks ..	390
B. Sanierungsplanung und makroprudenzielles Aufsichtsrecht.....	394
I. Makroprudenzielle Aufsicht	394
II. Makroprudenzielle Gehalte des Sanierungsplanungsrechts.....	396
III. Sanierungsplanung als Informationsquelle makroprudenzieller Systemüberwachung	399
C. Zusammenfassung	400
§7 Schlussbetrachtung	402
A. Offene Herausforderungen der Sanierungsplanung	402
I. Interbehördliche Kooperation.....	403
1. Problembeschreibung.....	403
2. Lösungsansätze	407
a) Reform der europäischenBankenaufsichtsarchitektur	407
b) Praktische Krisensimulationen	409
II. Durchsetzung des Sanierungsplanungsrechts.....	411
1. Problembeschreibung.....	411
2. Lösungsansätze	414
a) Publizität der Sanierungsplanung.....	414
b) Private Enforcement?	418
aa) Traditionelle Lösung im deutschen Deliktsrecht: sog. Schutznormtheorie	419
bb) Denkbare Alternative: sog. funktionale Subjektivierung ..	420
cc) Verbesserte Durchsetzung des Sanierungsplanungsrechts durch Private Enforcement?.....	424
dd) Folgeffagen.....	428
B. Fazit und Ausblick.....	430
§ 8 Wesentliche Ergebnisse.....	434
Behördliche Dokumente.....	445
Literaturverzeichnis	452
Sachwortverzeichnis	516