

Wettbewerb und
Regulierung von Märkten
und Unternehmen

Gerd Waschbusch | Cedric Schreck | Ben Schlenker

Balanceakt Bankenaufsicht

Eine Analyse ausgehend von der Historie über
den Status quo bis zu Regulatory Sandboxes und
der Regulierung Künstlicher Intelligenz



Nomos

Wettbewerb und Regulierung
von Märkten und Unternehmen

Herausgegeben von

Prof. Dr. Justus Haucap,
Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

Prof. Dr. Gregor Krämer,
Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft, Alfter

Prof. Dr. Jürgen Kühling,
Universität Regensburg

Prof. Dr. Gerd Waschbusch,
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Band 68

Gerd Waschbusch | Cedric Schreck | Ben Schlenker

Balanceakt Bankenaufsicht

Eine Analyse ausgehend von der Historie über
den Status quo bis zu Regulatory Sandboxes und
der Regulierung Künstlicher Intelligenz



Nomos

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

ISBN 978-3-7560-4023-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-7035-4 (ePDF)



Onlineversion
Inlibra

1. Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Kreditgewerbe zählt zweifellos zu den am intensivsten regulierten Sektoren der modernen Wirtschaft. Allen voran hat die Große Finanzkrise der Jahre 2007/2008 mit ihrem weitreichenden Einfluss auf die Realwirtschaft eindrücklich unter Beweis gestellt, weshalb eine stringente staatliche Überwachung von Banken zur Wahrung der Finanzstabilität unverzichtbar ist. Über Jahrzehnte hinweg folgte die Bankenaufsicht dabei einem klaren Paradigma: Einer stetig steigenden Risikosensitivität entsprach eine sukzessive Verdichtung des regulatorischen Regelwerks. In der aktuellen Dekade stößt dieser rein quantitative Ansatz jedoch an seine Grenzen und bringt mehrere nachteilige Begleiterscheinungen mit sich. Die rasant fortschreitende Digitalisierung und der Einsatz bahnbrechender Technologien – insbesondere der Künstlichen Intelligenz – fordern jene Freiräume ein, die eine starre und hochkomplexe Regulierung oft vermissen lässt. Zudem belasten die administrativen Folgekosten der Aufsicht die Leistungsfähigkeit der Institute erheblich und wirken als merkliche Hemmschwelle für notwendige Innovationsprozesse.

Die Finanzaufsicht im digitalen Zeitalter gleicht somit einem fortwährenden Balanceakt zwischen der präventiven Kontrolle von Risiken und der Ermöglichung technologischer Fortschritte. Das vorliegende Buch setzt sich zum Ziel, dieses Spannungsfeld systematisch zu untersuchen. Im Fokus steht dabei die Frage, wie eine qualitative Weiterentwicklung der Aufsichtsstrukturen gelingen kann. Die Analyse zeigt auf, dass Instrumente wie das Proportionalitätsprinzip oder innovative Ansätze wie sog. Regulatory Sandboxes das Potenzial besitzen, den Übergang von einer rein reaktiven zu einer vorausschauenden und lernfähigen Aufsicht zu ebnen.

Adressaten des vorliegenden Werkes sind gleichermaßen Entscheidungsträger in Kreditinstituten, Aufsichtsbehörden und der Politik sowie Lehrende und Studierende an Universitäten, Fachhochschulen und Akademien, die sich mit der Transformation des Bankenaufsichtsrechts und den Herausforderungen eines innovationsgetriebenen Finanzsystems befassen.

Vorwort

Ein besonderer Dank gilt Frau Viviane Catherine Madeleine Sins, B. Sc. und Herrn Maximilian Peter Walter, M. Sc. für die wertvolle Unterstützung bei der Literaturrecherche sowie der formalen Endredaktion des Manuskripts. Dem Nomos Verlag, namentlich Herrn Carsten Lang, danken wir zudem für die stets professionelle und angenehme Begleitung des Publikationsprojekts.

Saarbrücken, im April 2026

Gerd Waschbusch

Cedric Schreck

Ben Schlenker

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	11
Symbol- und Abkürzungsverzeichnis	13
1. Einleitung	19
2. Theoretische Grundlagen	23
2.1. Ausgangspunkt aufsichtsrechtlicher Begrenzungsmechanismen: Der allgemeine Risikobegriff und die Risikoausprägungen im Bankwesen	23
2.1.1. Begriffsabgrenzung und Auslegung des Terminus „Risiko“	23
2.1.2. Risiken bankbetrieblicher Tätigkeiten	28
2.2. Entstehung der deutschen Bankenaufsicht sowie Zielsetzung und Legitimation einer besonderen staatlichen Überwachung von Kreditinstituten	34
3. Zur aktuellen Regulierungs- und Aufsichtsstruktur von Banken	45
3.1. Weg zur modernen Bankenaufsicht – Neuordnungen im Zuge der Großen Finanzkrise der Jahre 2007/2008	45
3.2. Aktueller institutioneller Aufsichtsrahmen der Europäischen Union	56
4. Regulierung im Spannungsfeld zwischen Kontrolle, Effektivität und Innovation	65
4.1. Determinanten der zunehmenden Regulierung und regulatorischen Komplexität im Bankensektor	65
4.2. Nebenwirkungen der Bankenregulierung	67
4.3. Möglichkeiten regulatorischer Erleichterungen	76
4.3.1. Proportionalität als Grundlage für regulatorische Entlastungen unter Berücksichtigung institutioneller Unterschiede	76

4.3.1.1. Zielsetzung und Regulierungsansätze für mehr Proportionalität in der Bankenaufsicht	76
4.3.1.2. Detailorientierter Ansatz	80
4.3.1.3. Zweigliedriger Ansatz	88
4.3.2. Innovationsfreundlichkeit als Grundlage für regulatorische Entlastungen durch den Einsatz von Regulatory Sandboxes	96
4.3.2.1. Begründung der Notwendigkeit einer Regulatory Sandbox im Finanzsektor	96
4.3.2.2. Phasen einer Regulatory Sandbox: Von der Antragstellung bis zum Markteintritt	101
4.3.2.3. Chancen und Risiken von Regulatory Sandboxes	105
4.3.2.4. Implementierung einer Regulatory Sandbox in Deutschland und auf EU-Ebene	108
5. Künstliche Intelligenz als Prüfstein aufsichtsrechtlicher Regulierung: zwischen Innovationspotenzial und regulatorischer Verantwortung	113
5.1. Aktuelle Anwendungsfelder, Potenziale und Risiken von Künstlicher Intelligenz im Bankwesen	113
5.2. Aufsichtsrechtliche Regulierung Künstlicher Intelligenz im Bankensektor	122
5.2.1. Bestehende regulatorische Vorgaben für den Einsatz Künstlicher Intelligenz in Banken	122
5.2.2. Zukünftige regulatorische Vorgaben für den Einsatz Künstlicher Intelligenz in Banken gemäß der KI-Verordnung	127
5.2.3. Kritische Bewertung der KI-Verordnung im Bankensektor bezüglich regulatorischer Belastung und Innovationsfreundlichkeit	138
6. Fazit	141
Literaturverzeichnis	145
Verzeichnis der Rechtsquellen	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Systematisierung des Risikobegriffs	28
Abbildung 2:	Systematisierung bankbetrieblicher Risiken auf Grundlage ihrer Auswirkungen auf die wirtschaftliche Bestandsfestigkeit der Kreditinstitute	30
Abbildung 3:	ESFS unter Berücksichtigung des SSM	59
Abbildung 4:	Einflussbereiche und Nebenwirkungen bankenaufsichtsrechtlicher Vorgaben	75
Abbildung 5:	Ansätze für mehr Verhältnismäßigkeit in der Bankenregulierung	79
Abbildung 6:	Typischer Ablauf einer Regulatory Sandbox	101
Abbildung 7:	Mögliche Szenarien für den Austritt aus einer Regulatory Sandbox	105
Abbildung 8:	Auswahl an Anwendungen von KI-Systemen in der Finanzbranche	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Regelungskonzept der KI-VO in Bezug auf KI-Systeme	129
Tabelle 2: Pflichten der Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen gem. Art. 16 KI-VO	134

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis

–	bis
=	gleich
§	Paragraf
§§	Paragrafen
%	Prozent
&	und

A

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
ABS	Asset Backed Securities
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasser
Art.	Artikel/n
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage

B

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAIT	Bankenaufsichtliche Anforderungen an die IT
BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
Bd.	Band
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIS	Bank for International Settlements
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BlnBDI	Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis

BMI	Bundesministerium des Innern
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFTR	Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
bspw.	beispielsweise
BT	Besonderer Teil
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

C

CASMEF	Arcelli Center for Monetary and Financial Studies
CCD II	Consumer Credit Directive II
CHF	Schweizer Franken
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
CVA-Risiko	Credit-Valuation-Adjustment-Risiko

D

DeVO	Delegierte Verordnung
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
Diss.	Dissertation
DKE	Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik in DIN und VDE
DORA	Digital Operational Resilience Act
Dr.	Doktor
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung

E

EBA	European Banking Authority
EBA-VO	EBA-Verordnung
EDIS	European Deposit Insurance Scheme
EFSF	European Financial Stability Facility
EG	Europäische Gemeinschaft
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority

engl.	englisch
ErwG	Erwägungsgrund
ESAs	European Supervisory Authorities
ESFS	Europäisches System der Finanzaufsicht
ESM	European Stability Mechanism
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systematic Risk Board
ESRB-VO	ESRB-Verordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
F	
FCA	Financial Conduct Authority
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FinTech	Finanztechnologieunternehmen
FMA	Österreichische Finanzmarktaufsicht
Fn.	Fußnote
G	
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPT	Generative Pretrained Transformer
H	
HGB	Handelsgesetzbuch
hrsg.	herausgegeben
I	
IBM GmbH	International Business Machines GmbH
i. d. R.	in der Regel

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis

i. e. S.	im engeren Sinn
IFRS	International Financial Reporting Standards
i. H. v.	in Höhe von
IKB	Industriekreditbank
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMF	International Monetary Fund
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
IT	Informationstechnik/Informationstechnologie
ITS	Implementing Technical Standards
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
i. w. S.	im weiteren Sinn
K	
KI	Künstliche Intelligenz
KI-VO	KI-Verordnung
KMU	kleine und mittelgroße Unternehmen
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
KWG	Kreditwesengesetz
KYC	Know Your Customer
L	
LB	Landesbank
lit.	littera
LSI	Less Significant Institution
LSIs	Less Significant Institutions
M	
MaComp	Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
MiFID II	Markets in Financial Instruments Directive II
Mio.	Million/en
ML	Maschinelles Lernen

Mrd.	Milliarde/n
N	
NINJA	No Income, No Job, No Assets
No.	Number
Nr.	Nummer
NSFR	Net Stable Funding Ratio
O	
o. J.	ohne Jahr
OTC	Over-the-Counter
o. V.	ohne Verfasser
R	
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer/n
RTS	Regulatory Technical Standard
S	
S.	Seite/n
SAFE	Sustainable Architecture for Finance in Europe
SAP SE	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung SE
SE	Societas Europaea
SI	Significant Institution
SIs	Significant Institutions
SNCI	Small and Non-Complex Institution
SNCIs	Small and Non-Complex Institutions
sNSFR	simplified Net Stable Funding Ratio
sog.	sogenannte/n/r/s
Sp.	Spalte
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
SSM-Rahmen- VO	SSM-Rahmenverordnung
SSM-VO	SSM-Verordnung

Symbol- und Abkürzungsverzeichnis

T

Tz. Textziffer/Teilziffer

U

u. a. und andere/unter anderem

UAbs. Unterabsatz

US United States

USA United States of America

usw. und so weiter

V

VDE Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e. V.

vgl. vergleiche

VO Verordnung

W

WpHG Wertpapierhandelsgesetz

Z

ZAG Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz

z. B. zum Beispiel

1. Einleitung

„Es ist die Balance von Innovation ermöglichen, Risiken kontrollieren und Stabilität wahren, die die Finanzaufsicht im digitalen Zeitalter prägt.“¹ Mit diesen Worten beschrieb Mark Branson, Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), anlässlich der 13. Regulatorischen Fachtagung am 12. September 2025 treffend die zentrale Herausforderung moderner Bankenaufsicht.

Kaum ein anderer Wirtschaftssektor ist derart streng reguliert wie das Bankwesen.² Die Gewährleistung finanzieller Stabilität³ bildet dabei den normativen Kern aller aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.⁴ Nicht erst seit der Großen Finanzkrise der Jahre 2007/2008⁵ besteht über nahezu alle ökonomischen Strömungen hinweg Einigkeit darüber, dass eine wirksame staatliche Überwachung des Bankensektors unverzichtbar ist. Uneinigkeit herrscht demgegenüber weiterhin über ihre inhaltliche Ausgestaltung.⁶

Für die beaufsichtigten Banken⁷ bedeutet die hohe Regulierungsdichte vor allem einen deutlich steigenden administrativen Aufwand, der mit

1 BRANSON, MARK (Zeitalter 2025).

2 Vgl. HARDY, DANIEL C. (Banking 2006), S. 3; SERRES, ALAIN DE u. a. (Regulation 2006), S. 10; SCHELLER, GREGOR (Regulierung 2024), S. 23. Vgl. ferner u. a. MÖSCHEL, WERNHARD (Wirtschaftsrecht 1972), S. 17; BIEG, HARTMUT (Bankbilanzen 1983), S. 1 und S. 5; BÜSCHGEN, HANS E. (Bankbetriebslehre 1998), S. 253; WASCHBUSCH, GERD (Bankenaufsicht 2000), S. 8.

3 Finanzstabilität ist gegeben, wenn das Finanzsystem seine zentralen volkswirtschaftlichen Funktionen jederzeit reibungslos erfüllen kann. Diese umfassen insbesondere die effiziente Allokation von finanziellen Mitteln und Risiken. Vgl. zu den letzten beiden Sätzen DEUTSCHE BUNDESBANK (Prolog 2010), S. 7; DOMBRET, ANDREAS (Finanzsystem 2011), S. 615, Fn. 2; BUNDESFINANZMINISTERIUM (Finanzsektor 2019).

4 Vgl. DIE DEUTSCHE KREDITWIRTSCHAFT (Regulierungsvorhaben 2014), S. 4; BaFin (Bankenaufsicht 2019); WUERMELING, JOACHIM (Zusammenspiel 2022); DAHLGREN, SAHRA u. a. (Assessment 2023), S. 10; DEUTSCHE BUNDESBANK (Bankenaufsicht o. J.).

5 Vgl. ausführlich zur Entstehung und zum Verlauf der Großen Finanzkrise der Jahre 2007/2008 Kapitel 3.1.

6 Vgl. zu den letzten beiden Sätzen THIELE, ALEXANDER (Finanzaufsicht 2014), S. 95–96; RENNING, CHRISTOPHER (Innovationen 2022), S. 65–66.

7 Eine einheitliche bzw. allgemein gültige Definition des Begriffs „Bank“ existiert nicht. Vgl. WASCHBUSCH, GERD (Bankenaufsicht 2000), S. 139; EILENBERGER, GUIDO (Bankbetriebswirtschaftslehre 2012), S. 14; BERG, SUSAN CLAIRE (Berücksichtigung 2019), S. 1, Fn. 1; HELLENKAMP, DETLEF (Bankwirtschaft 2022), S. 4; WASCHBUSCH, GERD;