

1. Hintergrund

1.1. Die erste Phase: Finanzkrise, Basel III und neue europäische Aufsichtsarchitektur

Die globale Finanzkrise der Jahre 2008/2009 hat die Schwächen der bis dahin geltenden Bankenregulierung aufgedeckt. Die Gruppe der führenden Industrie- und Schwellenländer (G-20) skizziert in einer Erklärung zur Stärkung des Finanzsystems vom 2. April 2009 die Eckpunkte einer notwendigen Reform der internationalen Aufsichtsanforderungen unter anderem wie folgt:

- Verbesserung der Qualität des Kapitals und Harmonisierung der Definitionen;
- Ergänzung der risikobasierten Kapitalanforderungen durch ein einfaches, transparentes und nicht risikobasiertes Maß, das international vergleichbar ist, außerbilanzielle Risiken berücksichtigt und dazu beiträgt, den Anstieg der Verschuldung im Bankensystem einzuzugrenzen;
- Verbesserung der Anreize für das Risikomanagement von Verbriefungen, einschließlich Anforderungen an die Sorgfaltspflicht und quantitativer Selbstbehaltansforderungen;
- Entwicklung eines globalen Rahmens zur Förderung größerer Eigenkapitalpuffer.

Als Reaktion auf den Auftrag der G-20 beschloss die Gruppe der Notenbankpräsidenten und Leiter der Aufsichtsbehörden (Group of Governors and Heads of Supervision – GHOS) im September 2009 ein Bündel an Maßnahmen für eine stärkere Regulierung des Bankensektors, das im Laufe des Jahres 2010 noch um weitere Ankündigungen bezüglich Gestaltung und Kalibrierung der Maßnahmen ergänzt wurde. Diese Beschlüsse bildeten die **Grundlage für die Entwicklung eines neuen Rahmenwerks** durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht („Baseler Ausschuss“), das unter dem Namen „Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme“¹ im Dezember 2010 veröffentlicht wurde.

In Europa wurden die Bestimmungen von Basel III überwiegend im Wege einer Europäischen Verordnung – der Kapitalanforderungs-Verordnung (EU) 575/2013 („**Capital Requirements Regulation, CRR**“) – umgesetzt. Gleichzeitig wurde die bestehende Eigenmittel-Richtlinie 2006/48/EG durch eine inhaltlich völlig überarbeitete Richtlinie 2013/36/EU („**Capital Requirements Directive, CRD**“) ersetzt. Die Verordnung enthält Bestimmungen zur Kapitalausstattung (Solvenz), zur Liquiditätsausstattung, zur Verschuldungsquote (Leverage Ratio), zu aufsichtlichen Meldungen und zur Offenlegung. In der Richtlinie werden Fragen der Zulassung und Beaufsichtigung von Kreditinstituten behandelt. Insbesondere klärt die Richt-

1 Vgl. *Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht*, Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme (2010).

linie die Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden sowie deren Befugnisse und Maßnahmen.

Neben den umfassenden materiellen Änderungen der Aufsichtsanforderungen kam es auch zu weitreichenden **strukturellen Änderungen**. In Europa wurden neue, zentrale Behörden geschaffen und Aufsichtszuständigkeiten zentralisiert. Die folgenden Entwicklungen sind hervorzuheben:

- Errichtung der **Europäischen Aufsichtsbehörden** (ESAs: EBA für Bankenaufsicht, EIOPA für Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht, ESMA für Markt- und Wertpapieraufsicht) mit dem Ziel, ein einheitliches Regelwerk (Single Rule Book) zu entwickeln.
- Etablierung der Bankenunion mit einem **einheitlichen Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus** (Single Supervisory Mechanism, SSM und Single Resolution Mechanism, SRM).
- Schaffung eines **makroprudenziellen Aufsichtsrahmens** mit dem Ziel, Systemrisiken zu identifizieren und zu überwachen und durch entsprechende Maßnahmen die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten (ESRB und nationale makroprudenzielle Behörden).

Die Idee einer **Europäischen Einlagensicherung** wurde intensiv diskutiert, aber bisher nicht umgesetzt.

1.2. Die zweite Phase: Finalisierung von Basel III und Umsetzung in Europa

Während mit dem Baseler Papier aus dem Dezember 2010 zwar Regelungen zur Verbesserung der Qualität des Kapitals getroffen und Anforderungen an die Liquiditätsausstattung und Verschuldung geschaffen wurden, **blieben die Anforderungen an die Bemessung des Risikos zunächst weitgehend unberührt** und einer zweiten „Projektphase“ vorbehalten. Im Dezember 2017 veröffentlichte der Baseler Ausschuss schließlich mit dem als „Basel III: Finalising post-crisis reforms“ betitelten Dokument Regelungen für die Risikobemessung. Das Hauptziel dieser Neuerungen besteht darin, die übermäßige Variabilität risikogewichteter Aktiva bei Anwendung interner Modellansätze über Institute und unterschiedliche Länder hinweg zu verringern und dadurch die Vergleichbarkeit im Hinblick auf die aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu erhöhen. Zugleich wurden die bestehenden Standardansätze überarbeitet, um deren Risikosensitivität zu erhöhen und die zugrunde liegenden Risiken umfassender und zielgerichteter abzubilden.

Der Titel des Dokuments verdeutlicht bereits, dass diese Regelungen den Abschluss der Baseler Reformagenda als Reaktion auf die Finanzkrise bilden. Teilweise hat sich anstelle der etwas sperrigen Formulierung „Basel III-Finalisierung“ auch die Bezeichnung als „**Basel IV**“ etabliert, die sich auch im Titel dieses Buches findet.

Die Umsetzung der Basel III-Finalisierung in Europa erfolgt durch Änderungen der zugrunde liegenden Rechtsakte – der CRR sowie der CRD. Zur Änderung der CRR hat die Europäische Kommission („Kommission“) am 27.10.2021 einen Vorschlag für eine Änderungsverordnung vorgelegt.² Dieser Vorschlag wurde ergänzt um einen Entwurf einer Richtlinie zur Änderung der CRD.³ Am 26.7.2023 wurde auf politischer Ebene eine Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat zu den Änderungen erzielt.⁴ Im Dezember 2023 wurden die Rechtstexte von den Vorbereitungsgruppen des Rats und des Parlaments angenommen.⁵ Die Rechtstexte sind auf den Websites von Rat und Parlament in englischer Sprache abrufbar.⁶ Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Buches stand die Veröffentlichung der Rechtstexte im Amtsblatt der Europäischen Union noch aus.

Da es sich um die zweite größere Novelle der CRR handelt, wird die neu gefasste Verordnung auch als **CRR III** bezeichnet, die CRD in Änderungsfassung als **CRD VI**. Diesen Bezeichnungen wird auch hier gefolgt.

Die **Umsetzung der Bestimmungen der Basel III-Finalisierung in Europa** bilden den **Schwerpunkt** dieses Buches. Die Kapitel 2. bis 8. stellen die Änderungen kompakt und verständlich dar und ordnen die Neuerungen im Kontext der bestehenden Regelungen ein.

Die europäischen Gesetzgeber nutzen die Umsetzung der Basel III-Finalisierung allerdings auch, um einerseits **Anpassungen und Klarstellungen** vorzunehmen, die sich aufgrund der Erfahrungen bei der Anwendung der CRR als notwendig erwiesen haben. Diese Anpassungen betreffen die Bestimmungen zur **aufsichtlichen Konsolidierung** und die zugrunde liegenden Begriffsbestimmungen sowie die Bestimmungen zu den **Eigenmitteln**. Die relevanten Änderungen werden in Kapitel 11. vorgestellt.

Bei den **Offenlegungsanforderungen** in Teil 8 der CRR werden neben den notwendigen Anpassungen infolge der Basel III-Umsetzung weitere Änderungen vorgenommen. Diese Änderungen verfolgen das Ziel, den Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit den Offenlegungen zu senken und den Zugang zu den offengelegten Informationen zu erleichtern. Insbesondere soll die EBA einen ein-

2 Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der CRR, 2021/0342 (COD) (2021).

3 Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der CRD, 2021/0341 (COD) (2021).

4 Vgl. *Europäische Kommission*, Commission welcomes political agreement on EU banking package, https://finance.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-eu-banking-package-2023-06-27_en (15.1.2024).

5 Vgl. *Europäische Kommission*, Latest updates on the banking package, https://finance.ec.europa.eu/news/latest-updates-banking-package-2023-12-14_en (15.1.2024).

6 Vgl. *Europäischer Rat*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15883-2023-INIT/en/pdf> (15.1.2024) und *Europäischer Rat*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15882-2023-INIT/en/pdf> (15.1.2024).

zigen elektronischen Zugangspunkt für aufsichtliche Offenlegungen der Institute bereitstellen und so die Transparenz und Vergleichbarkeit der Information verbessert werden. Bei kleinen und nicht-komplexen Instituten soll die EBA die Offenlegung auf Basis der Meldedaten sogar komplett übernehmen. Die neuen Offenlegungsanforderungen werden in Kapitel 8. behandelt.

Der Regulierungsrahmen nimmt zunehmend auch auf Nachhaltigkeitsrisiken (**ESG-Risiken**) der Institute Bezug. So wird die „stärkere Fokussierung auf ESG-Risiken im Aufsichtsrahmen“ von der Europäischen Kommission als eine der mit der CRR III verfolgten Zielsetzungen genannt.⁷ Zwar ist eine Berücksichtigung im Rahmen der Bemessung von Mindestkapitalanforderungen gem Säule I („Green Supporting Factor“) derzeit noch nicht vorgesehen.⁸ Allerdings soll ein Bericht der EBA, der die Grundlage für mögliche dahingehende Legislativmaßnahmen bilden könnte, früher als bisher vorgesehen vorgelegt werden. In diesem Bericht soll die EBA Risiken in Bezug auf Vermögenswerte und Tätigkeiten in den Sektoren Energie und Ressourceneffizienz sowie in den Sektoren Infrastruktur und Verkehrsmittel bewerten und hierbei auch die Möglichkeit einer gezielten Kalibrierung von Risikogewichten für Positionen in Betracht ziehen, die mit einem besonders hohen Klimarisiko verbunden sind. Abschnitt 9. bietet einen Überblick zu den bestehenden nachhaltigkeitsbezogenen Anforderungen für Institute und den Änderungen, die sich im Zuge der CRR III ergeben.

Bereits mit dem CRR III/CRD VI-Paket werden die Bestimmungen der CRD zum **Risikomanagement und zur internen Kapitaladäquanz** um ESG-bezogene Risiken ergänzt (hierzu Abschnitt 9.3.). Im Bereich der **Offenlegungsanforderungen** werden die für große, kapitalmarktorientierte Institute bestehenden ESG-Offenlegungsanforderungen gem Art 449a CRR mit der CRR III für alle Institute verbindlich (hierzu Abschnitt 9.5.).

Mit der CRR III wird erstmals ein Rahmen für die aufsichtliche Behandlung von **Krypto-Vermögenswerten** eingeführt. Die Anforderungen beschränken sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar vorrangig auf Melde- und Offenlegungserfordernisse. Spezifische Kapitalanforderungen für Risiken aus Krypto-Vermögenswerten stehen aber schon ante portas: Die Europäische Kommission soll in kurzer Frist auf Grundlage der Baseler Standards einen Vorschlag zur Risikogewichtung von Krypto-Vermögenswerten erarbeiten. Bis zum Inkrafttreten dieses Legislativakts gelten Übergangsbestimmungen für die Risikogewichtung. Die notwendigen begrifflichen Grundlagen werden in Art 4 CRR geschaffen. Die Einzelheiten der neuen aufsichtlichen Behandlung von Krypto-Vermögenswerten werden in Kapitel 12. erläutert.

7 Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der CRR, 2021/0342 (COD) (2021) 4.

8 Siehe zum Diskussionsstand auch *EBA*, Discussion Paper, The role of environmental risks in the prudential framework, EBA/DP/2022/02 (2022).

Nach der Einführung der neuen Regelungen soll die Europäische Kommission bis Ende 2028 die Auswirkungen des aufsichtlichen Rahmenwerks auf das Bankensystem sowie dessen Wirksamkeit zur Sicherstellung der Finanzmarktstabilität und eines angemessenen Gläubigerschutzes **evaluieren**.⁹ Basis hierfür sind fast drei Dutzend Berichte, die die EBA zu verschiedenen Teilaspekten der Anwendung der Bestimmungen der CRR in den nächsten Jahren zu verfassen hat. Hierzu zählen:

- die Berichte zur Einbeziehung von ESG-Risiken in die prudentiellen Anforderungen (Art 501c CRR);
- der Bericht zu den Auswirkungen der Aufsichtsanforderungen auf die Finanzierung landwirtschaftlicher Betriebe (Art 505 CRR);
- der Bericht zur Berücksichtigung von Versicherungen als kreditrisikomindernde Techniken (Art 506 CRR);
- der Bericht nach Art 506c CRR zur Konsistenz der Bemessung des Kreditrisikos und der Schätzung der Risikoparameter mit der vorgesehenen Anpassung des Kapitals um IRB-Wertberichtigungsüberschüsse oder -defizite (*excess-* und *shortfall-*Beträge), unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Rechnungslegungsrahmens;
- die Berichte zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Verbriefungspositionen gem Art 506ca und 506cb CRR;
- die Berichte zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Wertpapierfinanzierungsgeschäften (Art 506cc und 519d CRR);
- der Bericht nach Art 519e CRR zur Umsetzung der Kapitalanforderungen für das operationelle Risiko, hierbei vor allem die Verwendung von Schadensversicherungen zur Risikomitigierung;
- schließlich der Bericht zur Proportionalität der Aufsichtsanforderungen nach Art 519da CRR (siehe hierzu auch das nachstehende Kapitel 1.3.).

Ausgehend von der Beurteilung der Kommission auf Basis der Berichte der EBA kann es in den Folgejahren zu einer weiteren Überarbeitung der Regelungen kommen.

1.3. Proportionalität der Aufsichtsanforderungen

Als zentrales Element in den Reformvorhaben von Basel III wurde stets das Bemühen um Proportionalität proklamiert, das aber für die betroffenen Banken vielfach als zu unbestimmt und abstrakt wahrgenommen wurde. Nach dem Baseler Komitee zielt Proportionalität darauf ab, die **relativen Unterschiede im Risikoprofil der Banken angemessen zu berücksichtigen**.¹⁰ Die Ausgestaltung der Pro-

⁹ Vgl Art 518c CRR sowie Erwägungsgründe 2 und 3 zur CRR III.

¹⁰ Vgl *Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht*, Proportionality in bank regulation and supervision – a survey on current practices (2019) 2.

proportionalität war bisher in erster Linie im Bereich der Säule I-Melde- und Offenlegungsanforderungen ersichtlich (Abstufung der Detailtiefe und Frequenz der Offenlegung, Abstufung in den Meldeanforderungen, zB zur Liquidität), indem spezifische Geschäftsmodelle und Größenklassen eines Instituts berücksichtigt werden. Im Bereich der Säule II zeigte sich Proportionalität bisher bei den Anforderungen an die Vergütung sowie im aufsichtlichen Überwachungs- und Beurteilungsverfahren (SREP). Die zuständigen Behörden können die Methoden für die Anwendung des SREP für Institute mit einem ähnlichen Risikoprofil (wie ähnliche Geschäftsmodelle oder Belegenheitsort der Risikopositionen) anpassen.

In der **CRR III** äußert sich der Proportionalitätsgedanke in verschiedenen **Teilaspekten**:

- **Anwendung des IRB-Ansatzes für Kreditrisiken:** Während die CRR de lege lata noch eine für grundsätzlich alle Risikopositionen geltende Grundsatzentscheidung zwischen dem Standardansatz und dem IRB-Ansatz vorsieht, ist nach der CRR III eine granulare Anwendung des IRB-Ansatzes auch für einzelne Risikopositionsklassen und deren Unterklassen zulässig (Abschnitt 3.2.). Dies ermöglicht eine nach Gewicht und Umfang der Risikopositionen und dem mit einer IRBA-Einführung verbundenen Aufwand differenzierende Entscheidung.
- **Weitere Abstufung der Methoden zur Unterlegung des CVA-Risikos:** Mit der CRR III werden statt bisher zwei Ansätzen zur Bemessung der Kapitalanforderung für das CVA-Risiko vier Ansätze zugelassen (Abschnitt 5.4.1.). Hierbei wird ein nach Bedeutung und Komplexität des Derivatgeschäfts abgestuftes System etabliert: Der vereinfachte Ansatz ist nur für Institute zugelassen, deren Volumen des Derivatgeschäfts bestimmte Schwellenwerte nicht überschreitet. Der neue Basisansatz differenziert in eine weniger komplexe reduzierte Variante, bei der Absicherungsbeziehungen nicht berücksichtigt werden, und eine Vollversion.
- **Zentralisierung der Offenlegung:** Mit der Einrichtung einer zentralen Plattform für die Offenlegung von Aufsichtsinformationen bei der EBA und der Ableitung der Offenlegung aus regulären Meldeinformationen wird mit der CRR III eine Erleichterung für kleinere und nicht-komplexe Institute geschaffen (Abschnitt 8.2.).
- **Anforderungen an Zweigstellen aus Drittländern:** In den neuen Regelungen für Zweigstellen aus Drittländern (TCB) wird zwischen kleinen und weniger risikobehafteten Zweigstellen und anderen Zweigstellen unterschieden. Diese Unterscheidung bestimmt den Umfang der geltenden Aufsichts- und Berichtspflichten (10.7.).
- **Fit & Proper-Beurteilung:** Die neuen Anforderungen bezüglich der Ex-ante-Beurteilung der fachlichen Qualifikation und der persönlichen Zuverlässigkeit der Mitglieder des Leitungsorgans (Fit & Proper-Beurteilung) sind so gestaltet, dass sie nur für große Finanzinstitute gelten. Kleine und mittelgroße Institute dürfen die Eignungsprüfung auch erst nach Aufnahme der Funktion vornehmen.

Trotz dieser weiteren Ansätze, Proportionalität in den Aufsichtsanforderungen abzubilden, wird auch in der CRR III und CRD VI **kein umfassendes Proportionalitätskonzept** etabliert. Dies mag einerseits in der Befürchtung des Regulators liegen, dass ein „Zuviel“ an Proportionalität zu einer „Mehrklassengesellschaft der Beaufsichtigten“ und dadurch zu „erhöhter Intransparenz und Regulierungsarbitrage“ führen könnte und andererseits mit einer fehlenden Priorisierung der aufsichtsrechtlichen Ziele (Finanzmarktstabilität, Gläubigerschutz, Verbraucherschutz) verbunden sein,¹¹ die nicht nur voneinander abweichen, sondern zueinander oft auch in einem Konkurrenzverhältnis stehen.

¹¹ Vgl. *Stern*, Bankenaufsichtsrecht im Europäischen Wirtschaftsraum (2015) 298 f.

2. Überblick Basel III

Am 7. Dezember 2017 hat die Gruppe der Zentralbankgouverneure und Vorsitzenden der Aufsichtsbehörden das endgültige Basel III-Reformpaket beschlossen und damit einen beinahe zehn Jahre währenden Prozess zur Überarbeitung des internationalen Aufsichtsrahmens für Banken abgeschlossen. Die Überarbeitung der Regelungen erfolgte in zwei Etappen und mehreren Zwischenschritten.

Die **erste grundlegende Etappe** wurde am 16.12.2010 mit dem Dokument „Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems“ **abgeschlossen**. Die Regelungen dienten vor allem der Stärkung der Qualität und der Quantität des aufsichtlichen Kapitals, daneben wurden Regelungen zur maximalen Verschuldungsquote (Leverage Ratio) und zur Liquiditätsausstattung erstmals in den internationalen Aufsichtsrahmen aufgenommen und die Bestimmungen zur Kapitalunterlegung für das Gegenparteiausfallrisiko überarbeitet.

Die **Struktur der aufsichtlichen Kapitalklassen wurde vereinfacht** und die nunmehr drei Klassen – das harte Kernkapital (CET 1), das zusätzliche Kernkapital (AT 1) und das Ergänzungskapital (Tier 2) – klarer voneinander abgegrenzt. Die Bedeutung der qualitativ höchstwertigen Kapitalklasse wurde gestärkt, indem die Gesamtkapitalanforderung von 8 % bezogen auf die risikogewichteten Aktiva überwiegend, dh zu 4,5 %, mit hartem Kernkapital zu erfüllen ist. Die Bedeutung des Ergänzungskapitals, das nicht zur laufenden Tragung von Verlusten geeignet ist, wurde auch quantitativ zurückgedrängt. Ergänzungskapital darf nur noch zu maximal 2 % zur Erfüllung der Gesamtkapitalanforderung beitragen.

Für die Anrechnung in der höchsten aufsichtlichen Kapitalklasse, dem **harten Kernkapital**, wurden einheitliche und strengere Voraussetzungen formuliert. Hierdurch werden die Kernanforderungen der Nachrangigkeit, der Dauerhaftigkeit der Kapitalbereitstellung und des völligen Ermessens des Instituts über die Vornahme von Zahlungen an die Inhaber des Instruments (insbesondere Ausschüttungszahlungen) gestärkt. Zudem wurden die **Abzugsverpflichtungen** vom aufsichtlichen Kapital harmonisiert und verschärft. Die folgende Abbildung 1 stellt die Anforderungen an Instrumente des harten Kernkapitals zusammen, Abbildung 2 jene für Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals. Die zugrunde liegenden Bestimmungen der CRR finden sich in den Art 26 bis 31 (für Bestandteile und Instrumente des harten Kernkapitals), in den Art 51 bis 55 (für Bestandteile und Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals) und in den Art 62 bis 65 (für Bestandteile und Instrumente des Ergänzungskapitals). Die Abzugsverpflichtungen sind in den Art 32 bis 49 (Abzüge vom harten Kernkapital), in den Art 56 bis 60 (Abzüge vom zusätzlichen Kernkapital) und in den Art 66 bis 70 (Abzüge vom Ergänzungskapital) geregelt.



Abbildung 1: Anforderungen an Instrumente des harten Kernkapitals