



Sachstand

Finalisierung von Basel III

Finalisierung von Basel III

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 034/20

Abschluss der Arbeit: 19.03.2020

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Auf welchen Rechtsgrundlagen basiert Basel III?	4
3.	Welches sind Muss-, welches sind Soll-Bestimmungen bei Basel III?	5
3.1.	CRD IV	6
3.2.	CRR	6
4.	Wie stehen andere europäische Staaten zu Basel III?	7
4.1.	Europäische Bankenaufsichtsbehörde	8
4.2.	Copenhagen Economics	8
4.3.	Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht	9

1. Einleitung

Am 12. September 2010 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht in einem ersten Basel III Reformpaket neue Eigenkapitalregeln für Bankeninstitute beschlossen. Die neuen Eigenkapitalregeln wurden als Konsequenz der Finanzkrise entwickelt und sollen dazu führen, dass Banken sich im Krisenfall aus eigener Kraft stabilisieren und retten können.¹ Neben der Einführung strengerer Eigenkapitalregelungen beschloss der Baseler Ausschuss international einheitliche Liquiditätsstandards sowie eine Vorgabe zur Verschuldensquote (Leverage Ratio).² Mit einem im Dezember 2017 verabschiedeten zweiten Teil des Basel III Reformpakets (Basel III-Finalisierungspaket) wurden sodann unter anderem die bisherigen Regelungen zu den Verfahren in Bezug auf die Ermittlung der risikogewichteten Aktiva (RWA) mit dem Ziel, unangemessene Abweichungen in den Berechnungsergebnissen der Banken für RWA im Quervergleich zu reduzieren, grundlegend überarbeitet.³ Insbesondere wurde eine Eigenmitteluntergrenze (der sog. Output-Floor) für Banken, die eigene Risikomessverfahren anwenden, festgelegt.⁴ Im Zusammenhang mit der Finalisierung von Basel III werden im Folgenden drei Fragen beantwortet.

2. Auf welchen Rechtsgrundlagen basiert Basel III?

Die Bankenaufsichtsbehörden und die Zentralbanken arbeiten auf internationaler Ebene im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht zusammen. Der Baseler Ausschuss ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) eingerichtet und setzt sich aus Vertretern der Bankaufsichtsbehörden und der Zentralbanken aus derzeit 27 Industrienationen, darunter die EU-Länder, Argentinien, Australien, Brasilien, China, Hongkong, Indien, Indonesien, Korea, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, die Schweiz, Singapur, Südafrika, die Türkei, das Vereinigte Königreich und die USA zusammen.⁵ Ziel des Baseler Ausschusses ist neben der Stärkung der Finanzstabilität durch die weltweite Verbesserung der Bankenregulierung, auch die Entwicklung einheitlicher Standards der Bankenaufsichtsbehörden insbesondere im Hinblick auf die Eigenmittelanforderungen.⁶

1 Bundesministerium der Finanzen, Was ist Basel III?, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Service/Einfach_erklaert/2010-11-04-einfach-erklaert-basel-III-flash-infografik.html, abgerufen am 12.03.2020.

2 Deutsche Bundesbank, Die Fertigstellung von Basel III, Monatsbericht Januar 2018, S. 77, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693494/65d2da4c437491434426497fd0ff47fd/mL/2018-01-basel-3-data.pdf>, abgerufen am 12.03.2020

3 ebenda.

4 ebenda.

5 Fischer/Boegl in Schimansky/Bunte/Lwowski, BankR-HdB, 5. Abschnitt. Öffentliches Bankrecht (einschließlich Europa-Recht) 23. Kapitel. Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute § 125. Grundlagen Rn. 77.

6 Deutsche Bundesbank, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/bundesbank/basel/baseler-ausschuss-fuer-bankenaufsicht-597762>, abgerufen am 13.03.2020; Fischer/Boegl in Schimansky/Bunte/Lwowski, BankR-HdB, 5. Abschnitt. Öffentliches Bankrecht (einschließlich Europa-Recht) 23. Kapitel. Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute § 125. Grundlagen Rn. 77.

Der Baseler Ausschuss entwickelt Aufsichtsstandards und Empfehlungen – so wie das Regelwerk von Basel III – für die Bankenaufsicht, die keinen formalrechtlichen Charakter haben.⁷ Das heißt, dass sämtliche Veröffentlichungen des Baseler Ausschusses für die Mitgliedstaaten des Ausschusses nicht rechtlich zwingend sind, sondern lediglich Empfehlungen darstellen, die in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden können, um auf diese Weise eine rechtliche Wirkung zu entfalten. Eine solche Umsetzung ist zwar grundsätzlich nicht verpflichtend, wird jedoch als Ergebnis einer freiwilligen Selbstverpflichtung erwartet und findet seit 2008 durch die G20-Staats- und Regierungschefs in Bezug auf die Umsetzung der Baseler Standards regelmäßig statt.⁸ Insbesondere durch europäische Richtlinien und Verordnungen fanden die Empfehlungen des Baseler Ausschusses – so auch Basel III – Eingang in das deutsche Bankenaufsichtsrecht.⁹ Die Umsetzung des ersten Basel III Reformpakets erfolgte auf europäischer Ebene durch die Capital Requirements Directive (CRD IV) und die Capital Requirements Regulation (CRR).¹⁰ Die CRR stellt durch ihren Verordnungscharakter im Gegensatz zur CRD IV unmittelbar europaweit geltendes Recht dar.¹¹ Bei der CRD IV handelt es sich dagegen um eine Richtlinie, welche grundsätzlich in nationales Recht umgesetzt werden müssen, um unmittelbare Wirkung im jeweiligen Mitgliedstaat zu entfalten.¹² Verordnungen und Richtlinien stellen zwei verschiedene Rechtsakte dar, die gemäß Art. 288 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Gesetzgebungsorganen der EU zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Umsetzung der Richtlinienvorgaben der CRD IV erfolgte sodann in Deutschland durch das CRD IV-Umsetzungsgesetz, welches insbesondere Änderungen des Kreditwesengesetzes (KWG) beinhaltet und 2014 in Kraft trat.¹³ Die bevorstehende Umsetzung des Basel III Finalisierungspakets führt dazu, dass sowohl die legislativen Akte der EU als auch die der nationalen Gesetzgeber geändert werden müssen.

3. Welches sind Muss-, welches sind Soll-Bestimmungen bei Basel III?

Ob es sich bei den Bestimmungen von Basel III um Muss- oder Soll-Bestimmungen handelt, richtet sich danach, ob sie aus der CRD IV oder der CRR resultieren, da sich Verordnungen und Richtlinien im Hinblick auf ihre unmittelbare Anwendbarkeit und somit hinsichtlich ihres verbindlichen Charakters stark voneinander unterscheiden.

⁷ Deutsche Bundesbank, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/bundesbank/basel/baseler-ausschuss-fuer-bankenaufsicht-597762>, abgerufen am 13.03.2020.

⁸ ebenda.

⁹ Fischer/Boegl in Schimansky/Bunte/Lwowski, BankR-HdB, 5. Abschnitt. Öffentliches Bankrecht (einschließlich Europa-Recht) 23. Kapitel. Aufsicht über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute § 125. Grundlagen Rn. 77.

¹⁰ ebenda, Rn. 79.

¹¹ ebenda.

¹² Ruffert in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 288 Rn. 23.

¹³ siehe Fußnote 5, Rn. 83.

3.1. CRD IV

Bei der CRD IV handelt es sich um eine Richtlinie. Richtlinien sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, lediglich hinsichtlich der zu erreichenden Ziele bzw. Ergebnisse verbindlich.¹⁴ Sie sind in nationales Recht umzusetzen, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen ist, die Form und die Mittel auszuwählen, die sie für die Erreichung der vorgegebenen Ziele als geeignet ansehen.¹⁵ Der EuGH fordert in Bezug auf die Umsetzung in nationales Recht, dass die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Form und der Mittel diejenigen ergreifen müssen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihr verfolgten Zwecks am besten eignen.¹⁶ Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, Richtlinien in verbindliche innerstaatliche Vorschriften umzusetzen, die den Erfordernissen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit genügen.¹⁷ Durch den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, der bei der Umsetzung der Richtlinie besteht, stellen Richtlinien – anders als Verordnungen – das klassische Instrument zur Rechtsangleichung dar.¹⁸ Es wird einerseits das Recht harmonisiert und andererseits werden nationale Eigentümlichkeiten bewahrt.

Die Eigenkapitalregeln, die mit der CRD IV umgesetzt wurden, stellen demnach Soll-Bestimmungen dar, welche hinsichtlich der verfolgten Ziele bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verbindlich sind.

3.2. CRR

Die CRR stellt eine Verordnung dar. Verordnungen bedürfen anders als Richtlinien nicht der nationalen Umsetzung, sondern haben unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat.¹⁹ Eine Transformation in mitgliedstaatliches Recht ist nicht nur nicht erforderlich, sondern auch verboten.²⁰ Sinn und Zweck der Verordnung ist es nämlich, Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten zu reduzieren und Wettbewerbsverzerrungen durch abweichende nationale Vorschriften einzuschränken, um so dem Ziel der verstärkten Harmonisierung mittels einheitlicher Regelungen im

14 Ruffert in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 288 Rn. 23.

15 ebenda, Rn. 26.

16 ebenda.

17 Leible in MüKoUWG, A. Teil III. A. Grundlagen Rn. 160.

18 ebenda, Rn. 148.

19 ebenda, Rn. 153.

20 Deutsche Bundesbank, Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, Monatsbericht Juni 2013, S. 58, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693220/0344f9927dfc53ce9191c7e65728ffb8/mL/2013-06-umsetzung-basel-3-data.pdf>, abgerufen am 16.03.2020.

Binnenmarkt nachzukommen.²¹ Gleichwohl kann eine Verordnung nationale Gestaltungsspielräume, nationale Wahlrechte oder zu konkretisierende Regelungen enthalten.²² Solche sind auch der CRR zu entnehmen. Dazu gehört beispielsweise die Möglichkeit, CRR-Wertpapierfirmen von den Liquiditätsvorschriften zu befreien.²³ So unterliegen auf nationaler Ebene Bürgschaftsbanken aufgrund ihres Geschäftsmodells nicht den Regelungen zur angemessenen Liquidität.²⁴ Zudem ist in der CCR eine gewisse Flexibilität zum Einsatz makroprudenzialer Instrumente angelegt (Flexibilitätspaket).²⁵ Zudem haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bestimmte aufsichtsrechtliche Anforderungen, beispielsweise die Eigenkapital- oder Großkreditanforderungen oder Offenlegungspflichten, zu verschärfen (Art. 458 CRR).²⁶ Falls ein Mitgliedstaat eine solche Maßnahme ergreifen möchte, muss er dies gegenüber dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission, dem Rat, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) anzeigen und begründen.²⁷ Des Weiteren enthält die CCR konkretisierende Regelungen zur Zulassung und Prüfung der internen Ansätze für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen; zu den Übergangsvorschriften für die Ermittlung des Eigenkapitals sowie Wahlrechte zur Nichtanrechnung von bestimmten Forderungen auf die Großkreditgrenze.²⁸

Letztendlich handelt es sich also bei den Eigenkapitalregeln, die mit der CRR verfolgt werden, weitestgehend um Muss-Bestimmungen, die allerdings nationale Gestaltungsspielräume zulassen.

4. Wie stehen andere europäische Staaten zu Basel III?

Die offiziellen politischen Prozesse im Hinblick auf die anstehende Umsetzung des Basel III Finanzierungspakets haben noch nicht begonnen. Insbesondere hat die Europäische Kommission noch keine Legislativvorschläge in Bezug auf die anstehenden Änderungen der bereits erlassenen europäischen Rechtakte unterbreitet, auf die die europäischen Staaten öffentlich hätten reagieren können. Allerdings gibt es verschiedene Studien, welche die möglichen Auswirkungen einer 1:1 Umsetzung des Basel III Finalisierungspakets darstellen sowie kritisch beleuchten.

21 ebenda.

22 ebenda.

23 ebenda.

24 ebenda, S. 67.

25 ebenda, S. 58.

26 ebenda, S. 65.

27 ebenda, S. 65 f.

28 ebenda, S. 58.

4.1. Europäische Bankenaufsichtsbehörde

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) veröffentlichte am 02. Juli 2019 die Ergebnisse ihrer Basel-III-Auswirkungsstudie (Call for advice on Basel III implementation: key findings from the impact assessment and policy recommendations²⁹), welche auf der Grundlage von Daten von 189 EU-Banken aus 19 EU-Staaten erfolgte.³⁰ Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass nach einer vollständigen 1:1 Umsetzung des Basel III Finalisierungspakets, die europäischen Banken durchschnittlich ca. 24,4 % mehr Eigenkapital bis 2027 aufbringen müssten, um den Anforderungen von Basel III zu entsprechen. Dies würde zu einer Gesamtkapitalunterdeckung von ca. 135,1 Milliarden Euro führen. Der Anstieg der Mindestkapitalanforderung (MRC) und die damit verbundene Kapitalunterdeckung würde sich dabei von Bank zu Bank unterschiedlich auswirken, wobei die Auswirkungen fast ausschließlich – mit einem Anstieg der MRC von ca. 25 % – große, global tätige Banken treffen würden. Mittelgroße Banken müssten dagegen durchschnittlich ca. 11,3 % mehr Eigenkapital aufbringen und der Anstieg der MRC in kleinen Banken würde lediglich 5,5 % betragen, was zu einem Minus von 0,1 Milliarden Euro führen würde. Der Studie lässt sich somit entnehmen, dass eine 1:1 Umsetzung des Basel III Finalisierungspakets europaweit Auswirkungen haben würde, nämlich im Durchschnitt muss jede europäische Bank bis 2027 ca. 24,4 % mehr Eigenkapital aufbringen. Die Intensität der Auswirkungen in den einzelnen europäischen Staaten hinge dabei unter anderem davon ab, ob in dem betroffenen europäischen Land hauptsächlich global tätige Banken oder eher kleine bis mittelgroße Banken tätig sind.

4.2. Copenhagen Economics

Europas Bankenverbände haben beim renommierten Forschungsinstitut Copenhagen Economics eine eigene Studie (EU Implementation of the Final Basel III Framework; Impact on the banking market and on the real economy³¹) zu den Folgewirkungen der 1:1 Umsetzung des zweiten Teils des Basel III Reformpakets in Auftrag gegeben. Im Rahmen ihrer Auswertung kamen die dänischen Berater zu dem Ergebnis, dass die Belastung für die europäischen Banken durch die Umsetzung des Finalisierungspakets von der durch die EBA ausgewerteten Belastung stark abweicht. Das Forschungsinstitut ging bei der Studie – so wie die EBA – davon aus, dass die MRC durchschnittlich um rund 24 % steigt. Die Studie des Forschungsinstituts Copenhagen Economics kam allerdings zu dem Ergebnis, dass der Anstieg der MRC dazu führen würde, dass sich Europas

29 European Banking Authority, Call for advice on Basel III implementation: key findings from the impact assessment and policy recommendations, <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2733006/06ce9482-da62-4d64-8024-ddff75cb3395/EBA%20Public%20Hearing%20%202%20July%202019%20-%20Basel%20III%20Call%20for%20Advice.pdf?retry=1>, abgerufen am 17.03.2020.

30 Bearing Point, EBA präsentiert Ergebnisse der Basel-3-Auswirkungsstudie, <https://www.reg.tech/de/knowledge-hub/regulatorische-updates/eba-praesentiert-ergebnisse-der-basel-3-auswirkungsstudie/>, abgerufen am 17.03.2020.

31 Copenhagen Economics, EU Implementation Of The Final Basel III Framework - impact on the banking market and the real economy, https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/510/1574257984/191122_copenhagen-economics_final-basel-iii-evaluation.pdf, abgerufen am 18.03.2020.

Banken bis zu 400 Milliarden Euro – und nicht nur 135,1 Milliarden Euro - zusätzliches Eigenkapital verschaffen müssten.

Zudem zeigt die Studie, dass die Umsetzung des Finalisierungspakets zu wesentlichen länderübergreifenden Unterschieden innerhalb Europas führen würde. Schweden würde eine 1:1 Umsetzung am härtesten treffen. Dort hätten die Banken im Durchschnitt ca. 53 % mehr Eigenkapital aufzubringen, wohingegen der Anstieg der MRC in Italien nur ca. 20 % betragen würde. Als Vergleichswert ist der Anstieg des MRC in Deutschland zu nennen, der bei ca. 38 % läge. Laut der Studie handelt es sich um fünf europäische Staaten, in denen ein überdurchschnittlicher Anstieg der MRC stattfinden würde. Es handelt sich hierbei um Schweden, Dänemark, Deutschland, das Vereinigte Königreich sowie die Niederlande.

4.3. Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht überwacht seit 2012 durch sein Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) regelmäßig die Auswirkungen des Basel-III-Reformpakets, insbesondere in Europa, um die Fortschritte bei der Einführung inländischer Vorschriften zu überwachen, ihre Vereinbarkeit mit den Basel-III -Bestimmungen zu bewerten und die Ergebnisse der Regelungen zu analysieren.³² Der letzte Report (Seventeenth progress report on adoption of the Basel regulatory framework³³) wurde durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht im Oktober 2019 veröffentlicht. Aus diesem geht hervor, dass die Bestimmungen aus dem ersten Teil des Basel-III-Reformpakets durch die EU bereits vollständig durch finale Regelungen umgesetzt wurden, die bereits in Kraft getreten sind. Die nationalen Umsetzungen folgen den europäischen Prozessen und sind daher innerhalb Europas auf dem gleichen Stand. Europaweit wurden die europäischen Rechtsakte auf nationaler Ebene umgesetzt und zum größten Teil bereits von den Banken implementiert.

32 Deutsche Bundesbank, Basel III-Monitoring, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/rechtsgrundlagen/basel-rahmenwerk/basel-iii-monitoring-598118>, abgerufen am 19.03.2020.

33 Basel Committee on Banking Supervision, Seventeenth Progress report on adoption of the Basel regulatory framework, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d478.pdf>, abgerufen am 19.03.2020.