

Risikoreduzierungs-gesetz – Die nationale Umsetzung des europäischen Bankenpakets

Das europäische Bankenpaket beinhaltet aus regulatorischer Sicht weitere essenzielle Vorgaben, um die im Zuge der Finanzkrise identifizierten Regelungslücken und -schwächen zu beseitigen und die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors insgesamt zu stärken. Gerade in Zeiten wie der aktuellen Covid-19-Pandemie zahlt sich eine strenge Regulierung aus, weil solide kapitalisierte Institute die durch die Pandemie hervorgerufenen Kapitalbelastungen besser abfedern können. Im Gesamtkontext der Fortentwicklung der Bankenunion ist das Bankenpaket als weitere Maßnahme zur Reduzierung der Risiken im Bankensektor zu sehen. Im Bankenpaket sind auch administrative Erleichterungen für kleine, nicht komplexe Institute vorgesehen, ohne diese von quantitativen Vorgaben zu entlasten – eine Entwicklung, die seitens der Bundesbank mit vorangetrieben wurde und angesichts der zunehmenden Komplexität der Bankenregulierung und der steigenden Compliance-Kosten einen Schritt in Richtung einer adressatengerechten proportionalen Regelsetzung darstellt.

Das Risikoreduzierungs-gesetz komplementiert die unmittelbar anwendbaren europäischen Vorgaben, indem die im Bankenpaket enthaltenen Regelungen aus der Capital Requirements Directive (CRDV) und der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD II) in deutsches Recht überführt werden. Dazu sind neben den Änderungen an nationalen Gesetzen auch Anpassungen an nationalen Rechtsverordnungen erforderlich. Die Umsetzung im Risikoreduzierungs-gesetz orientiert sich an den europäischen Vorgaben, die im Sinne einer möglichst weitgehenden Harmonisierung innerhalb der Europäischen Union (EU) geringen bis keinen Umsetzungsspielraum lassen. Dieser Ansatz ist im Sinne der Schaffung eines Level Playing Field innerhalb der EU zu begrüßen. Lediglich dort, wo den Mitgliedstaaten explizit Möglichkeiten gegeben wurden, Spielräume bei der Umsetzung zu nutzen, wurde davon im Hinblick auf die Besonderheiten des deutschen Bankenmarkts Gebrauch gemacht. Dass der Gesetzgeber darüber hinaus die Möglichkeit über das Risiko-reduzierungs-gesetz genutzt hat, um Erleichterungen für Factoring- und Finanzierungsleasing-institute aufzunehmen, erscheint vor dem Hintergrund der allgemeinen Proportionalitätsdebatte sachgerecht.

Auch wenn das Bankenpaket und die nationale Umsetzung im Risikoreduzierungs-gesetz regulatorisch weitere wesentliche Bestandteile des Basel III-Rahmenwerks in der EU beziehungsweise national implementieren, ist die Postfinanzkrisenagenda damit noch nicht vollständig abgearbeitet. Dafür bedarf es noch der Umsetzung des Basel III-Reformpakets von Ende 2017, wenn-gleich sich der Zeitrahmen aufgrund der Covid-19-Pandemie auch um ein Jahr nach hinten ver-schoben hat. Ungeachtet der zeitlichen Verschiebung ist es wichtig, diese Standards einheitlich und vollständig umzusetzen. Die aktuellen Verwerfungen durch Covid-19 sollten im Sinne einer verlässlichen multilateralen Kooperation nicht dazu genutzt werden, die vereinbarten Standards im Zuge der Umsetzung aufzuweichen. Dies würde zu ungleichen globalen Wettbewerbs-bedingungen und damit zu unerwünschten regulatorischen Arbitragemöglichkeiten führen. Auf europäischer Ebene gilt es, an der Agenda zur weiteren Risikoreduzierung festzuhalten. Dazu gehört neben der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen auch das tatsächliche Erreichen der Zielvorgaben für ausreichendes Haftkapital, das im Abwicklungsfall zur Verfügung stehen soll.

■ Einleitung

Am 7. Juni 2019 wurde das sogenannte Bankenpaket im Amtsblatt der EU veröffentlicht.¹⁾ Das Bankenpaket ist ein weiterer wichtiger Schritt, um die in der Finanzkrise erkannten Regelungslücken und -schwächen zu beseitigen mit dem Ziel, die Widerstandsfähigkeit und Stabilität des europäischen Bankensektors zu stärken. Es umfasst daher zahlreiche Änderungen der CRR (Capital Requirements Regulation)²⁾, der CRD³⁾, der BRRD⁴⁾ und der SRMR (Single Resolution Mechanism Regulation)⁵⁾.⁶⁾ Während die Anpassungen der EU-Verordnungen (CRR und SRMR) unmittelbar in den Mitgliedstaaten der EU Anwendung finden, bedarf es im Falle der Richtlinien (CRD und BRRD) einer Umsetzung im nationalen Recht. In Deutschland erfolgt diese Umsetzung durch das Risikoreduzierungs-gesetz⁷⁾, das größtenteils Ende des Jahres 2020 in Kraft treten wird.⁸⁾

Das Risikoreduzierungs-gesetz ist als Artikelgesetz ausgestaltet und sieht vor allem Anpassungen am Gesetz über das Kreditwesen (KWG) und am Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (SAG) vor. Neben der notwendigen Umsetzung der EU-Vorgaben sind weitere Änderungen enthalten, die sich aus zeitlichem oder sachlichem Zusammenhang angeboten haben.

■ Wesentliche Änderungen im KWG

Zulassungspflicht von (gemischten) Finanzholdinggesellschaften

Finanzholdinggesellschaften⁹⁾ und gemischte Finanzholdinggesellschaften¹⁰⁾ können Mutterunternehmen von Bankengruppen sein, für die eine Anwendung der aufsichtlichen Anforderungen auf konsolidierter Ebene vorgeschrieben ist. Allerdings können die von einer solchen Holdinggesellschaft kontrollierten und beaufsichtigten Institute nicht immer sicherstellen, dass die

Anforderungen auf konsolidierter Basis innerhalb der ganzen Gruppe eingehalten werden. Aus diesem Grund wird mit § 2f KWG¹¹⁾ eine Zulassungspflicht für (gemischte) (EU-)Mutter-Finanzholdinggesellschaften, die an der Spitze einer Gruppe stehen und für die Erfüllung von aufsichtlichen Pflichten auf Gruppenebene verantwortlich sind, eingeführt. Auf diesem Wege wird die (gemischte) Finanzholdinggesellschaft selber verpflichtet, die Einhaltung der konsolidierten Aufsichts-anforderungen sicherzustellen. § 2f KWG setzt die europäische Vorgabe aus Artikel 21a CRDV um. Die neue Regelung legt auch fest, welche Informationen und Unterlagen bei der für die Beaufsichtigung der Gruppe auf konsolidierter Ebene zuständigen Aufsichts-behörde im Rahmen des Zulassungsverfahrens einzureichen sind. Die Verwendung des Begriffs „Aufsichtsbehörde“ in der Vorschrift verdeutlicht wie auch an anderer Stelle im KWG, dass es sich dabei sowohl um die EZB als auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) handeln kann. Für die Erteilung der Zulassung ist es insbesondere erforderlich, dass die internen Vereinbarungen und die Aufgabenverteilung innerhalb der Gruppe für die Einhaltung der Anforderung nach dem KWG und der CRR auf zusammengefasster oder teilkonsolidierter Basis angemessen und geeignet sind, alle Tochterunternehmen zu steuern, Konflikte zu verhindern und festgelegte Strategien innerhalb der Gruppe durchzusetzen. Die Aufsichtsbehörde

1 Siehe: EU-Amtsblatt L150 vom 7. Juni 2019.

2 Verordnung (EU) 2019/876 vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (CRR II).

3 Richtlinie (EU) 2019/878 vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU (CRD V).

4 Richtlinie (EU) 2019/879 vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU (BRRD II).

5 Verordnung (EU) 2019/877 vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (SRMR II).

6 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019).

7 Siehe: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2656/265687.html>. Die Verkündung ist für den 14. Dezember 2020 im Bundesgesetzblatt vorgesehen.

8 Die Anwendung der geänderten Vorgaben aus der BRRD hat nach den EU-Vorgaben ab dem 28. Dezember 2020 zu erfolgen; bei den Änderungen aus der CRD ab dem 29. Dezember 2020.

9 Vgl.: Art. 4 Abs. 1 Nr. 20 CRR.

10 Vgl.: Art. 4 Abs. 1 Nr. 21 CRR.

11 Soweit auf Paragraphen des KWG Bezug genommen wird, handelt es sich um die bereits durch das Risikoreduzierungs-gesetz geänderte Fassung.

muss dem Antragsteller spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Zulassungsantrags die Entscheidung bekannt machen.

Im Einzelfall kann die Zulassung entbehrlich sein, unter anderem wenn die Haupttätigkeit der Holdinggesellschaft lediglich im Erwerb und im Halten von Beteiligungen an Tochterunternehmen besteht und ein CRR-Kreditinstitut als übergeordnetes Unternehmen für die Einhaltung der Pflichten auf zusammengefasster Basis verantwortlich ist. Ob die vorgenannten Zulassungs- oder Freistellungskriterien eingehalten werden, ist von der Aufsichtsbehörde fortlaufend zu kontrollieren.

Zuständigkeit für die Aufsicht auf zusammengefasster Basis

Neuregelung der Zuständigkeit für die Gruppenaufsicht

In Ergänzung zur Einführung einer Zulassungspflicht für (gemischte) Finanzholdinggesellschaften werden mit § 8b KWG, der Artikel 111 CRDV umgesetzt, die Zuständigkeiten für die Gruppenaufsicht über Instituts- oder Finanzholdinggruppen neu geregelt. Durch die Neuregelung der Aufsichtszuständigkeit auf europäischer Ebene wird die Rolle der Bankenaufsicht gegenüber der Wertpapieraufsicht gestärkt. Sobald eine Gruppe mindestens ein Kreditinstitut umfasst, soll in Zukunft regelmäßig die für die Bankenaufsicht zuständige Behörde für die Gruppenaufsicht zuständig sein. Außerdem wird die Zuständigkeit für die Gruppenaufsicht durch die Neuregelungen verstärkt demjenigen Aufseher zugesprochen, der den – bezogen auf die Bilanzsumme – größten Teil der Gruppe auf Einzelebene beaufsichtigt. Es ist daher möglich, dass zukünftig nicht mehr in jedem Fall die Aufsichtsbehörde, die das gemäß § 10a KWG für die Konsolidierung verantwortliche Unternehmen beaufsichtigt,¹²⁾ auch für die Gruppenaufsicht zuständig sein wird. Gleichwohl bietet § 8c KWG die Möglichkeit, fallbezogen im Wege einer einvernehmlichen Zuständigkeitsübertragung von der gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung abzuweichen.

Einrichtung eines zwischengeschalteten EU-Mutterunternehmens bei Mutterunternehmen mit Sitz in einem Drittstaat

Für bestimmte Drittstaaten-Bankengruppen¹³⁾ wird mit § 2g KWG eine Pflicht zur Einrichtung eines zwischengeschalteten EU-Mutterunternehmens (Intermediate EU Parent Undertaking: IPU) eingeführt. Davon betroffen sind Drittstaaten-Bankengruppen, die über mindestens zwei in der EU niedergelassene Tochterinstitute verfügen und deren Vermögenswerte (inkl. der Vermögenswerte von rechtlich unselbständigen Zweigstellen) in der EU einen Schwellenwert von 40 Mrd € überschreiten. Unter diesem neu einzurichtenden zwischengeschalteten EU-Mutterunternehmen sollen die Aktivitäten sämtlicher in der EU niedergelassener Tochterinstitute der Drittstaaten-Bankengruppe auf konsolidierter Basis beaufsichtigt werden. Ziel ist es, die Aufsicht über Drittstaaten-Bankengruppen in der EU sowie eine mögliche Anwendung der Abwicklungsvorschriften in Bezug auf deren EU-Aktivitäten zu erleichtern.

Neue Anforderung für bestimmte Drittstaaten-Bankengruppen zur Einrichtung eines IPU

In Einzelfällen hat die Aufsicht die Möglichkeit, Strukturen mit zwei zwischengeschalteten EU-Mutterunternehmen zu genehmigen. Dies wäre insbesondere dann möglich, wenn der Einrichtung eines einzigen zwischengeschalteten Mutterunternehmens Trennbankenregelungen¹⁴⁾ des Drittstaates entgegenstehen oder wenn eine Zusammenfassung aller Geschäftsaktivitäten unter einem einzigen EU-Mutterunterneh-

¹² Gemäß § 10a KWG in Verbindung mit Art. 11 der CRR ist das jeweilige Mutterinstitut bzw. die jeweilige Mutter-Finanzholdinggesellschaft (sofern diese nach § 2f KWG zugelassen ist) für die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen auf Gruppenebene verantwortlich. Wird die Mutter-Finanzholdinggesellschaft an der Spitze einer (Sub-) Gruppe nicht zugelassen, muss an ihrer statt ein nachgeordnetes Institut als entsprechend verantwortlich designiert werden.

¹³ Wenn der Hauptsitz der Gruppe außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes liegt.

¹⁴ Darunter wird grundsätzlich eine Anforderung verstanden, wonach risikoreiche Geschäftsbereiche vom Einlagen-geschäft zu trennen sind.

Einführung einer einheitlichen Definition des Begriffs „bedeutendes Institut“ im KWG für Zwecke der Vergütung und der Corporate Governance

Für die Zwecke der Vergütungsregulierung sowie für die in den §§ 25c und 25d KWG (Gesetz über das Kreditwesen) festgelegten Anforderungen an die Geschäftsleitung und an das Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan ist eine einheitliche Definition der „bedeutenden Institute“ in § 1 Absatz 3c KWG vorgesehen. Danach ist ein Institut bedeutend, wenn seine Bilanzsumme im Durchschnitt zu den jeweiligen Stichtagen der letzten vier abgeschlossenen Geschäftsjahre 15 Mrd € überschritten hat. Darüber hinaus gelten nach § 1 Absatz 3c KWG diejenigen Institute stets als bedeutend,

- die eine der Bedingungen von Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 2 der SSM-Verordnung¹⁾ erfüllen²⁾,
- die als potenziell systemrelevant im Sinne des § 12 KWG eingestuft wurden sowie
- Finanzhandelsinstitute gemäß § 25f Absatz 1 KWG.

¹ Single Supervisory Mechanism: Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus, Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 vom 15. Oktober 2013.

² Danach gilt ein Institut als bedeutend, wenn erstens seine Bilanzsumme die Schwelle von 30 Mrd € übersteigt, oder zweitens seine Bilanzsumme eine Schwelle von 20 % des nationalen Bruttoinlandsprodukts übersteigt (gilt nur für Institute mit einer Bilanzsumme von mindestens 5 Mrd €), oder drittens die EZB auf Grundlage einer Anzeige der nationalen Aufsichtsbehörde bestätigt, dass es sich um ein für die betreffende Volkswirtschaft bedeutendes Institut handelt.

men nach Ansicht der Abwicklungsbehörden die Abwicklungsfähigkeit schwächen würde. Für diejenigen Drittstaaten-Bankengruppen, die bereits am Stichtag 27. Juni 2019 mit mehr als einem Institut in der EU vertreten waren und deren Vermögenswerte in der EU an diesem Stichtag 40 Mrd € überschritten, sieht das KWG einen verlängerten Übergangszeitraum bis zum 30. Dezember 2023 vor. Alle anderen betroffenen Drittstaaten-Bankengruppen haben die Anforderung mit Inkrafttreten der nationalen Umsetzung zum 29. Dezember 2020 umzusetzen.

Säule 2

Mit der CRDV erfolgte eine Reihe von Klarstellungen zum aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process: SREP) sowie zu den darauf aufbauenden aufsichtlichen Maßnahmen. Diese werden entsprechend mit dem Risikoreduzierungs-gesetz in das KWG überführt.

Erweiterte Regelungen zu SREP, zusätzlichen Eigenmittelanforderungen und der Eigenmittelpflicht werden eins zu eins aus der CRDV übernommen

Die erweiterten Regelungen zu den zusätzlichen Eigenmittelanforderungen (Pillar 2 Requirement: P2R) werden in § 6c KWG zusammengeführt. Darin findet sich auch die neue Regelung zur Kapitalqualität für die Unterlegung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen. Nach den neuen Regeln muss diese Kapitalanforderung – entsprechend den Vorgaben zu den Mindestkapitalanforderungen der Säule 1 – nicht mehr ausschließlich mit hartem Kernkapital (CET 1) gedeckt werden.

Die Grundlagen für die Eigenmittelpflicht (Pillar 2 Guidance: P2G) werden im § 6d KWG umgesetzt. Dieser zusätzliche Eigenmittelpuffer soll dazu dienen, dass Institute in Stressphasen – wie beispielsweise in der aktuellen Covid-19-Situation – auftretende Verluste im laufenden Geschäftsbetrieb abdecken können, ohne die aufsichtlichen Mindestkapitalanforderungen zu unterschreiten. Um dieser Funktion als Stresspuffer Rechnung zu tragen, ist eine Unterlegung der Eigenmittelpflicht mit hartem Kernkapital sinnvoll.

Aufsicht über Förderbanken

Seit Inkrafttreten der Capital Requirements Regulation (CRR) II am 27. Juni 2019 sind die 14 rechtlich selbständigen deutschen Förderbanken keine CRR-Institute mehr. Durch die Änderung des Artikel 2 Absatz 5 Nummer 5 der Capital Requirements Directive (CRD) mit der CRDV werden sie explizit ganz aus dem Anwendungsbereich der EU-Bankenregulierung herausgenommen. Aus diesem Grund werden sie seitdem wieder auf rein nationaler Ebene, das heißt von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank, beaufsichtigt. Da es sich nicht mehr um CRR-Kreditinstitute handelt, sind sie auch nicht mehr Bestandteil des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism: SSM) und unterliegen damit nicht mehr der Beaufsichtigung im SSM. Unmittelbarer gesetzlicher Handlungsbedarf bestand aus deutscher Sicht nicht, da die betroffenen Förderbanken Kreditinstitute im Sinne des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) sind. Über einen entsprechenden Verweis in § 1a KWG gelten die europäischen Aufsichtsvorschriften, allen voran CRR und CRD, grundsätzlich auch weiterhin für diese Kreditinstitute. Geregelt wird über das Risikoreduzierungsgesetz, dass für die Förderbanken auch als Nicht-CRR-Kreditinstitut die Meldeanforderungen der EZB-Verordnung über die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen¹⁾ gelten. Durch die Einfügung von § 12 KWG wird zudem sichergestellt, dass bei diesen Förderbanken auch eine Einstufung als potenziell systemrelevantes Institut (PSI) möglich ist. Um die syste-

misches Relevanz eines Instituts zu beurteilen, wird auf die Bedeutung des Instituts in Bezug auf die Grundgesamtheit aller Institute in Deutschland abgestellt. Die neue Regelung des § 12 KWG ermöglicht es, die Förderbanken im Rahmen der von BaFin und Bundesbank angewandten Methode (PSI-Methode) als ein Bestandteil der Grundgesamtheit zur Bestimmung der systemischen Relevanz von Instituten in Deutschland zu berücksichtigen.

Im Bereich der Vergütungsregulierung gilt für die Förderinstitute im Rahmen der Einstufung als bedeutendes Institut eine abweichende Bilanzschwelle. Danach gelten Förderbanken nur als bedeutend, wenn ihre Bilanzsumme 70 Mrd €²⁾ überschritten hat. Erst dann müssen sie die besonderen Anforderungen der Institutsvergütungsver-

Liste der rechtlich selbständigen Förderbanken *)

- Bremer Aufbau-Bank GmbH
- Hamburgische Investitions- und Förderbank
- Investitionsbank Berlin
- Investitionsbank des Landes Brandenburg
- Investitionsbank Schleswig-Holstein
- Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank
- Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz
- Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank
- Landwirtschaftliche Rentenbank
- LfA Förderbank Bayern
- NRW.BANK
- Saarländische Investitionskreditbank AG
- Sächsische Aufbaubank – Förderbank
- Thüringer Aufbaubank

¹ Verordnung (EU) 2015/534 vom 17. März 2015, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/605 vom 9. April 2020.

² Im Durchschnitt zu den jeweiligen Stichtagen der letzten vier Geschäftsjahre. Im Allgemeinen gilt gemäß § 1 Abs. 3c KWG eine Schwelle von 15 Mrd €.

* Vgl.: Art. 2 Abs. 5 Nr. 5 CRDV, die KfW war bereits vor Inkrafttreten der CRDV aus der EU-Bankenregulierung ausgenommen.

Deutsche Bundesbank

ordnung erfüllen, während die Förderbanken mit einer niedrigeren Bilanzsumme weiterhin nur die allgemeinen Anforderungen zu erfüllen haben. Im Ergebnis wird hierdurch die bisher de facto bestehende Vergütungsregulierung der Förderbanken fortgeführt.

Neu sieht das KWG nach dem Risikoreduzierungs-gesetz eine Befreiung der Förderbanken von den Offenlegungsvorschriften vor. Hauptgrund dürfte sein, dass für Käufer von Finanzinstrumenten primär die ausdrückliche Garantie der öffentlichen Hand ausschlaggebend sein dürfte und weniger die Risikoeinschätzung der Förderbank. Der mit der Offenlegung induzierte marktdisziplinierende Effekt würde somit ins Leere laufen.

Insgesamt ist es zu begrüßen, dass die Förderbanken damit auch weiterhin einem dem

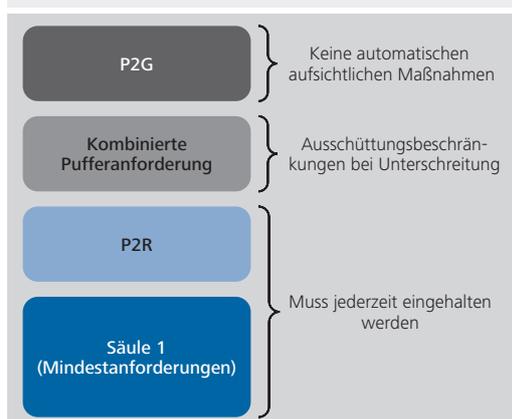
EU-Bankenaufsichtsrecht vergleichbaren Aufsichts-niveau unterliegen. Auch der Grundansatz des KWG, wonach alle Kreditinstitute im Sinne des KWG gleichen Regeln unterworfen werden, wird nicht infrage gestellt.

Regelungen für Zinsänderungsrisiko werden noch durch die EBA konkretisiert

Das Zinsänderungsrisiko im Anlagebuch ist für die meisten deutschen Institute das bedeutendste Risiko, für das Eigenmittelanforderungen gemäß Säule 1 nicht vorgesehen sind. Für die Beurteilung der Wesentlichkeit und damit der Notwendigkeit zusätzlicher Eigenmittelanfor-

derungen für das Zinsänderungsrisiko in der Säule 2 werden analog zur europäischen Vorgabe zwei Indikatoren eingeführt. Demnach gelten Zinsänderungsrisiken insbesondere dann als wesentlich, wenn ein barwertiger Verlust von mehr als 15 % des Kernkapitals in einem von sechs aufsichtlichen Zinsschockszenarien oder ein starker Rückgang der Netto-Zinserträge in einem von zwei aufsichtlichen Szenarien vorliegt.

Reihenfolge der verschiedenen Kapitalanforderungen (Stacking Order)



Die konkrete Ausgestaltung dieser Indikatoren erfolgt durch noch von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority: EBA) zu erarbeitende Regulatorische Technische Standards (RTS), für welche in der CRD V entsprechende Mandate enthalten sind. Die insoweit herausfordernden Arbeiten der EBA, bei denen beispielsweise mit der Entwicklung eines ertragsorientierten Indikators aufsichtliches Neuland betreten wird, werden daher nicht vor dem Jahr 2022 abgeschlossen sein. Aufgrund der Verknüpfung der Regelung im KWG mit den

neuen Indikatoren und den RTS werden diese KWG-Anforderungen bis zum Inkrafttreten der RTS nach Verabschiedung in Form einer Verordnung durch die Europäische Kommission noch keine Anwendung finden.

Kein Automatismus zu Eigenmittelanforderungen für Zinsänderungsrisiken

Die Bundesbank begrüßt die Einführung von aufsichtlichen Indikatoren, die analog zu den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) der Institute sowohl eine barwertige als auch eine ertragsorientierte Perspektive abdecken. Aufsichtliche Kennzahlen können aber nur eine Indikation bezüglich des institutsindividuellen Risikos geben. Daher ist positiv hervorzuheben, dass kein Automatismus zwischen der Überschreitung der Schwellenwerte der Indikatoren und zusätzlichen Eigenmittelanforderungen vorgesehen ist. Die Entscheidung über zusätzliche Eigenmittelanforderungen für Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch wird insofern weiterhin unter Berücksichtigung institutsindividueller Aspekte getroffen werden.

Verschuldungsquote

Nationale Umsetzung der ergänzenden Vorgaben des LR-Rahmenwerks

Das Säule 2-Konzept einer institutsspezifischen risikobasierten Kapitalanforderung wird nunmehr auch auf den Regelungsbereich der nicht risikogewichteten Verschuldungsquote (Leverage Ratio: LR) übertragen. Da die europäischen Vorgaben für den Gesetzgeber keine expliziten nationalen Gestaltungsspielräume bezüglich der neu hinzugekommenen Anforderungen für die Verschuldungsquote vorsehen, orientiert sich die Umsetzung im KWG eng am europäischen Regelungstext.

Einführung der Möglichkeit einer ergänzenden Eigenmittelanforderung sowie einer Eigenmittelpflicht

Hervorzuheben ist insbesondere die im aufsichtlichen Ermessen stehende Möglichkeit, – spiegelbildlich zum risikobasierten Rahmenwerk – die zum 28. Juni 2021 verbindliche LR-Mindestanforderung in der Säule 1 in Höhe von 3 %¹⁵ durch weitere Eigenmittelanforderungen beziehungsweise -empfehlungen zu ergänzen. Die sogenannte zusätzliche Eigenmittelanforderung (LR-Pillar 2 Requirement: LR-P2R) wird dabei im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und

Bewertungsverfahrens institutsindividuell insbesondere für nicht oder nicht ausreichend abgedeckte Risiken einer übermäßigen Verschuldung seitens der Aufsichtsbehörden ermittelt. Hingegen wird die Eigenmittelpflicht (LR-Pillar 2 Guidance: LR-P2G) auf Basis von aufsichtlichen Stresstests ermittelt. Diese zusätzliche Eigenmittelpflicht soll den Instituten ermöglichen, Verluste in Krisensituationen zunächst ohne den Verzehr anderer Eigenmittelbestandteile abzudecken. Wie die Vorgaben der CRD V sieht auch die nationale Gesetzgebung vor, dass zur Erfüllung von LR-P2R und LR-P2G genutzte Eigenmittel nicht zur Erfüllung anderer LR-Eigenmittelanforderungen genutzt werden können.

Eine weitere wesentliche Neuerung ist die Einführung näherer Vorgaben zur Anwendung des Puffers der Verschuldungsquote. Dieser Puffer ist durch global systemrelevante Institute (G-SRI) ab 2023 vorzuhalten und beträgt 50 % des risikobasierten G-SRI-Kapitalpuffers.¹⁶ Insbesondere enthält die nationale Gesetzgebung künftig Vorgaben bezüglich der (eingeschränkten) Zulässigkeit von Ausschüttungen, sofern die Pufferanforderung nicht erfüllt wird, wobei Näheres per Rechtsverordnung (Solvabilitätsverordnung) geregelt wird. Darüber hinaus wird das KWG bei Nichteinhaltung der Pufferanforderung Vorgaben in Bezug auf die Notwendigkeit und das Vorgehen zur Erstellung eines Kapitalerhaltungsplanes, der eine (Wieder-)Einhaltung der Anforderung in einer angemessenen Frist gewährleisten soll, enthalten.

Mit der deckungsgleichen Umsetzung der Vorgaben der CRD V in nationales Recht ist die Implementierung des LR-Rahmenwerks als Letztversicherung (Backstop) für das risikobasierte Rahmenwerk auch auf nationaler Ebene abgeschlossen. Die dadurch eingeführten Elemente

Einschränkungen bei Unterschreitung des Puffers der Verschuldungsquote für G-SRIs

Abschließende Umsetzung der ergänzenden Vorgaben des LR-Rahmenwerks

¹⁵ Die LR wird berechnet als Quotient aus dem aufsichtlichen Kernkapital (Zähler) und der Gesamttrisikopositionsmessgröße, welche grundsätzlich alle bilanziellen sowie außerbilanziellen Positionen erfasst (Nenner).

¹⁶ Beträgt bspw. der risikogewichtete G-SRI-Puffer 1 %, dann beträgt der entsprechende Puffer der Verschuldungsquote 0,5 % der Gesamttrisikopositionsmessgröße.

sind aufsichtlich zu begrüßen, da sie einen Gleichlauf mit der für die Aufsicht bereits bestehenden Möglichkeit zur zielgerichteten Festlegung institutsindividueller Eigenmittelanforderungen beziehungsweise -empfehlungen im risikobasierten Rahmenwerk herstellen und insoweit ein bereits bewährtes Konzept auf das nicht risikobasierte Rahmenwerk übertragen.

Ausschlussregeln zur Verwendung von hartem Kernkapital

Ausschlussregeln zur Unterlegung der Kapitalpuffer sind künftig zentralisiert geregelt

Institute dürfen zur Erfüllung einer Kapitalpufferanforderung kein hartes Kernkapital verwenden, das zur Unterlegung anderer risikobasierter Kapitalanforderungen, zum Beispiel der Mindestkapitalanforderungen und institutsindividueller Kapitalzuschläge, oder eines der anderen Kapitalpuffer erforderlich ist. Diese Vorgabe ist künftig zentral im neuen § 10b KWG geregelt. Damit wird eine technische Anpassung aus der CRDV übernommen, welche die jeweiligen Einzelregelungen bei den Kapitalpuffern zusammenfasst und an zentraler Stelle voranstellt. Die Auflistung der relevanten Kapitalanforderungen in § 10b KWG stellt keine Rangfolge („stacking order“) dar, in der die einzelnen Anforderungen zu erfüllen sind. Es handelt sich vielmehr um eine Klarstellung, dass hartes Kernkapital nicht mehrfach zur Unterlegung von risikobasierten Kapitalanforderungen verwendet werden darf.

Anpassung der Organkreditvorschriften

Erweiterungen bei den Organkreditvorschriften beruhen auf Basler Grundsätzen und EU-Vorgaben

Die Änderungen bei den Organkreditbestimmungen in § 15 KWG gehen auf eine Änderung des Artikel 88 Absatz 1 CRD und die Basler Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht¹⁷⁾ zurück. Entlang der geänderten europäischen Vorgaben wird der Kreis der Personen erweitert, auf die die besonderen Beschlussfassungspflichten des § 15 KWG anzuwenden sind. Zukünftig sind auch Kredite an einen Elternteil oder die volljährigen Kinder eines Mitglieds der Geschäftsleitung oder des Verwaltungs- beziehungsweise Auf-

sichtsrats durch die Geschäftsleitung und den Verwaltungs- beziehungsweise Aufsichtsrat des Instituts zu genehmigen. Diese Änderung geht auf die Basler Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht zurück, nach denen als „engste Familienangehörige“ auch volljährige Kinder und Eltern zu verstehen sind. Der Internationale Währungsfonds hat zudem im Rahmen des Financial Sector Assessment Program 2016 in Deutschland bemängelt, dass Personen, bei denen Interessenkonflikte bestehen, von der Beschlussfassung über die Kreditvergabe nicht ausgeschlossen sind. Ferner wurde vom Internationalen Währungsfonds beanstandet, dass die bisherigen Regelungen in § 15 KWG zu kurz greifen, weil sie Interessenskonflikte, wie sie bei Dienstleistungsgeschäften, Käufen und Verkäufen von Vermögensgegenständen, Bauverträgen oder Ausbuchungen von Forderungen entstehen können, nicht berücksichtigen. Diese Defizite werden mit dem Risikoreduierungsgesetz behoben.

Vergütung

Die neuen europäischen Vorgaben machen Änderungen der nationalen Vergütungsvorschriften unter anderem in Bezug auf die proportionale Anwendung spezifischer Vergütungsanforderungen sowie auf das Erfordernis geschlechtsneutraler Vergütungssysteme erforderlich.

Proportionalität: Ausnahmen von der Ex-post-Risikoadjustierung ...

Die durch das Risikoreduierungsgesetz neu gefasste einheitliche Definition der bedeutenden Institute berücksichtigt den in der CRDV vorgegebenen Ansatz, wonach Institute oberhalb einer bestimmten Bilanzschwelle nicht von der Ex-post-Risikoadjustierung befreit werden dürfen.¹⁸⁾ Die europäischen Vorgaben sehen hier

¹⁷ Siehe: https://www.bis.org/basel_framework/standard/BCP.htm.

¹⁸ In der CRDV umfasst die Befreiung von der Ex-post-Risikoadjustierung explizit die Regelungen zur anteiligen Auszahlung der variablen Vergütung in Instrumenten sowie der anteiligen Streckung über mehrere Jahre. Nach dem vorliegenden Entwurf der BaFin zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV) soll darüber hinaus auch eine Befreiung in Bezug auf die Anforderung einer nachträglichen Kürzung der variablen Vergütung durch Malus und Clawback erfolgen.

eine Proportionalitätsschwelle von grundsätzlich 5 Mrd € Bilanzsumme im Vierjahresdurchschnitt vor. In Deutschland nutzt der Gesetzgeber allerdings das von der CRDV vorgesehene Mitgliedstaatenwahlrecht zu einer Anhebung der Schwelle auf bis zu 15 Mrd € vollständig aus. Damit kann aus Sicht der Bundesbank den Gegebenheiten des deutschen Bankenmarkts adäquat Rechnung getragen werden.

... und Risikoträgeridentifikation „light“

Gleichzeitig haben nun alle CRR-Institute eine Risikoträgeridentifikation durchzuführen. Bislang hatten nur die bedeutenden Institute eine solche vorzunehmen. Von den nicht bedeutenden CRR-Instituten wird lediglich eine Risikoträgeridentifikation „light“ gefordert. Dabei sind nur Geschäftsleiter und Verwaltungs- oder Aufsichtsräte, die zwingend qua Gesetz als Risikoträger eingestuft sind, sowie bestimmte weitere Gruppen von Mitarbeitern in Führungspositionen zu betrachten.¹⁹⁾ Die darüber hinausgehende, umfangreichere Prüfung weitergehender Kriterien zur Risikoträgeridentifikation gemäß der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 604/2014 in der jeweils geltenden Fassung²⁰⁾ ist nur von den bedeutenden Instituten vorzunehmen. Für Institute, die keine CRR-Institute sind, ist nach wie vor keine Risikoträgeridentifikation notwendig, es sei denn, sie gelten als bedeutend.

Geschlechtsneutrale Vergütung jetzt gesetzlich verankert

Das Prinzip der geschlechtsneutralen Vergütung wird für die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans in den neuen § 25d Absatz 5 KWG aufgenommen. Auch werden die Anzeigepflichten im Vergütungsbereich um Informationen zum sogenannten geschlechtsspezifischen Lohngefälle ergänzt. Details hierzu werden sich erst nach Anpassungen der einschlägigen Leitlinien der EBA ergeben.

Ergänzende Anpassung der Institutsvergütungsverordnung erforderlich

In Ergänzung zur Umsetzung der Vergütungsanforderungen im KWG sind Anpassungen an der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsvergV) erforderlich. Dies betrifft unter anderem Änderungen beim Anwendungsbereich, bei der Mindestlänge des Zurückbehaltungszeitraums

und bei den Regelungen für Gruppen sowie die Aufnahme des Erfordernisses einer geschlechtsneutralen Vergütung für Mitarbeiter und Geschäftsleiter.

Corporate Governance

Im Bereich Corporate Governance werden mit der Umsetzung des EU-Bankenpakets insbesondere Klarstellungen getroffen, Erleichterungen gewährt und in der Aufsichtstätigkeit schon praktizierte Verfahren gesetzlich festgeschrieben.

Bereits nach geltender Rechtslage liegt die Hauptverantwortung sowohl für die anfängliche als auch für die fortbestehende Eignung von Organmitgliedern bei den Instituten. Daher wird im KWG nunmehr klargestellt, dass Institute auch diejenigen neuen Tatsachen, die sich auf die ursprüngliche Beurteilung der Eignungsanforderungen erheblich auswirken, unverzüglich nach Kenntniserlangung anzuzeigen haben. Im Rahmen des Anzeigeverfahrens neuer Geschäftsleiter ist künftig auch das Ergebnis der Beurteilung der Eignungsanforderungen durch das anzeigende Institut mitzuteilen.

Hauptverantwortung der Institute

Ferner wird im KWG durch das Risikoreduierungsgesetz geregelt, dass die Geschäftsleiter im Kollektiv über ein angemessen breites Spektrum von Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen müssen, die zum Verständnis der Tätigkeiten des Instituts einschließlich seiner Hauptrisiken notwendig sind. Nach wie vor muss jedoch jedes einzelne Mitglied der Geschäftsleitung auch die zur Erfüllung seiner

Kollektive Eignung der Geschäftsleitung

¹⁹ Vgl.: § 1 Abs. 21 KWG und § 25a Abs. 5b S. 1 KWG.

²⁰ Die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 604/2014 gibt qualitative und quantitative Kriterien für die Bestimmung der Risikoträger in den Instituten vor. Sie ist parallel zur nationalen Umsetzung der CRDV von der EBA überarbeitet, an die Europäische Kommission übersandt und veröffentlicht worden (<https://eba.europa.eu/eba-publishes-revised-standards-identify-staff-material-impact-institution%E2%80%99s-risk-profile>). Ihr Inkrafttreten erfolgt erst nach Verabschiedung durch die Europäische Kommission und der anschließenden Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union.

jeweiligen Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen besitzen.

Erleichterungen für nachgelagerte Institute bei der Ausschussbildung

Nachgelagerte Institute innerhalb einer Gruppe, die für sich genommen nicht das Erfordernis eines bedeutenden Instituts nach § 1 Absatz 3c KWG erfüllen, werden entlastet. Sie können künftig über die Einrichtung/Nichteinrichtung der im KWG genannten Ausschüsse abhängig von der Größe, der internen Organisation und der Art, des Umfangs, der Komplexität und des Risikogehalts der Geschäfte des Instituts entscheiden.

Erleichterungen bei der Höchstanzahl der Mandate

Weitere Erleichterungen sind bei der Höchstanzahl an Mandaten vorgesehen. Zum einen wird der bisherige enge Begriff der „Institutsgruppe“ an die in der CRR neu eingeführte Definition einer „Gruppe“ angepasst. Somit können künftig Mandate zusammengerechnet und nur als eines gezählt werden, wenn sie innerhalb einer Gruppe von Unternehmen ausgeübt werden, von denen mindestens eines ein Institut ist und die anderen Unternehmen demselben Konsolidierungskreis angehören. Darüber hinaus sind Mandate als Geschäftsleiter und als Verwaltungs- oder Aufsichtsratsmitglieder innerhalb einer Gruppe künftig nicht mehr separat zu rechnen, sondern werden zusammen als ein Geschäftsleitungsmandat gezählt. Da hiermit eine Angleichung an die Mandatzählung in anderen SSM-Mitgliedstaaten erreicht wird, ist diese längst fällige Änderung im Sinne einer Harmonisierung zu begrüßen. Bei den Organmitgliedern deutscher Institute dürfte die Änderung zudem zu einer spürbaren Erleichterung bei der Wahrnehmung von Mandaten führen. Ein im Einzelfall durch die Aufsichtsbehörde genehmigtes zusätzliches Verwaltungs-/Aufsichtsratsmandat darf jedoch erst nach der Genehmigung angenommen werden.

Weitere Änderungen im Bereich Governance

Zum Zwecke der Harmonisierung innerhalb des SSM wird eine neue Rechtsgrundlage zur Durchführung von Interviews zur Beurteilung der Eignungskriterien durch die Aufsichtsbehörde geschaffen.²¹⁾ Außerdem gibt es nunmehr eine

ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für die Verwarnung von Geschäftsleitern.²²⁾

Übergangsvorschrift für Wertpapierhandelsunternehmen

In den Übergangsvorschriften wird in § 64 Absatz 3 KWG nunmehr klargestellt, dass die bisherigen Wertpapierhandelsunternehmen, die ab dem 26. Juni 2021 dem Aufsichtsregime für Wertpapierfirmen²³⁾ unterliegen werden, in dem Übergangszeitraum von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Risikoreduierungsgesetzes nicht mehr den Anforderungen aus der CRDV unterworfen werden. Für sie gelten mit Ausnahme des § 2g KWG, der die Verpflichtung zur Errichtung einer Zwischenholding (IPU) vorsieht, weiterhin die Vorschriften des KWG in der vor Inkrafttreten des Risikoreduierungsgesetzes gültigen Fassung.

Weitere Änderungen des KWG

Ein weiterer elementarer Bestandteil der CRDV und damit auch der nationalen Umsetzung im KWG sind die Änderungen in Bezug auf die makroprudenziellen Instrumente.²⁴⁾ Diese werden nun klarer von den mikroprudenziellen Instrumenten abgegrenzt, Überschneidungen zwischen den makroprudenziellen Puffern werden bereinigt. Die Umsetzung in den §§ 10c bis 10i KWG erfolgt dabei entlang der europäischen Vorgaben.

Außerdem werden durch das Risikoreduierungsgesetz einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen, die inhaltlich oder aus dem

²¹ Nach dem „Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit“ der EZB sind Interviews grundsätzlich durchzuführen, wenn bei eigenständigen Banken die Position des Vorstandsvorsitzenden (oder eine entsprechende Position) und des Vorsitzenden des Verwaltungs- oder Aufsichtsrats neu zu besetzen sind.
²² Vgl.: § 36 Abs. 2 KWG.

²³ Verordnung (EU) 2019/2033 und Richtlinie (EU) 2019/2034 vom 27. November 2019.

²⁴ Vgl. ausführliche Darstellung in: Deutsche Bundesbank (2019), S. 40 und 42.

Sachzusammenhang geboten erscheinen. So wird § 45 KWG, der die Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenmittelausstattung und Liquidität regelt, teilweise neu gefasst. Dazu gehört die Klarstellung, dass die Aufsichtsbehörde für eine effektive Gefahrenabwehr bereits frühzeitig Maßnahmen ergreifen kann. Auch die Abgrenzung zu den Frühinterventionsmaßnahmen im SAG soll so klarer werden. Durch die Verwendung des Begriffs der Aufsichtsbehörde wird nun auch deutlich, dass die EZB diese Befugnisse des KWG in Bezug auf die deutschen Institute, die von ihr direkt beaufsichtigt werden, unmittelbar anwenden kann.

Begleitende Änderungen bestehender Rechtsverordnungen

Zur Komplettierung der Umsetzung des EU-Bankenpakets bedarf es neben der Anpassung nationaler Gesetze auch Änderungen an bestehenden Rechtsverordnungen, namentlich an der Großkredit- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV), der Solvabilitätsverordnung (SolvV) und der InstitutsVergV. Teilweise ergibt sich Änderungsbedarf unmittelbar aus der CRR II oder der CRDV, teilweise sind Folgeänderungen aufgrund der Anpassungen im KWG erforderlich. Aus diesem Grund hat die BaFin in der Zeit vom 12. November 2020 bis 4. Dezember 2020 fünf Entwürfe für entsprechende Änderungsverordnungen öffentlich konsultiert.²⁵⁾ Die Tatsache, dass für die Änderungen an der SolvV und der InstitutsVergV jeweils zwei Änderungsverordnungen zur Konsultation gestellt wurden, lässt sich mit dem späteren Inkrafttreten des Puffers der Verschuldungsquote zum 1. Januar 2023 erklären. Mit der vierten Änderungsverordnung der SolvV werden gesondert nähere Einzelheiten zur Berechnung des von G-SRIs maximal ausschüttungsfähigen Betrages, der sich in Abhängigkeit vom Erfüllungsgrad des Puffers der Verschuldungsquote ergibt, in nationales Recht überführt.

Die Änderungsverordnung zur GroMiKV soll zum 28. Juni 2021 in Kraft treten, auch für die übrigen Änderungsverordnungen²⁶⁾ ist mit einem Inkrafttreten nicht mehr in diesem Jahr zu rechnen.

Anpassungen im nationalen Bankenabwicklungsrecht

Die Umsetzung des Bankenabwicklungsrechts durch das Risikoreduzierungs-gesetz erfolgt insgesamt sehr nah an dem Wortlaut der BRRD II und damit auch der SRMR.

Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL)

Durch die neuen und strengeren Regelungen im Bankenabwicklungsrecht, die sich aus dem Bankenpaket²⁷⁾ und dessen nationaler Umsetzung im Rahmen des Risikoreduzierungs-gesetzes ergeben, wird die Abwicklungsfähigkeit der Institute insgesamt verbessert. Dies wird vor allem durch die geänderten Regelungen zur Schaffung von ausreichendem Haftkapital erreicht, die das Risiko der Beanspruchung von öffentlichen Geldern reduzieren.

Im Einklang mit dem TLAC-Standard²⁸⁾ wird eine feste MREL-Mindestanforderung für G-SRI in Bezug auf die risikogewichteten Aktiva (RWA) und das Leverage Ratio Exposure (LRE) eingeführt, die nicht unterschritten werden darf. Zudem hat der europäische Gesetzgeber entschieden, den Kreis der Banken, für die eine gesetzliche Mindestanforderung gilt, über G-SRI

²⁵ Siehe: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Konsultation/2020/kon_15_20_Konsultation_Rechtsverordnungen_ba.html.

²⁶ Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der SolvV sowie Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der InstitutsVergV.

²⁷ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019), S. 43 ff.

²⁸ Total Loss Absorbing Capacity; siehe entsprechender Standard des Baseler Ausschusses: <https://www.bis.org/fsi/summary/tlac.htm>.

Erleichterungen für Factoring- und Finanzierungsleasinginstitute

Neben den bereits von der Erlaubnispflicht ausgenommenen sogenannten Ein-Objekt-Gesellschaften werden nunmehr auch die sogenannten Mehr-Objekt-Gesellschaften von der Erlaubnispflicht befreit. Diese betreiben als einzige Finanzdienstleistung das Finanzierungsleasing und werden für ein oder mehrere Leasingobjekte eines einzelnen Leasingnehmers tätig. Unter Risikogesichtspunkten ist es angezeigt, Mehr-Objekt-Gesellschaften, die Leasingobjekte einem bestimmten Leasingnehmer überlassen und finanzieren, aufsichtsrechtlich den Unternehmen gleichzustellen, die als Ein-Objekt-Gesellschaft lediglich ein einzelnes Leasingobjekt einem bestimmten Leasingnehmer überlassen und finanzieren. Denn beide Leasing-Objektgesellschaften verfügen neben der Geschäftsleitung regelmäßig über kein eigenes Personal. Aus Gründen der Risikoabschirmung werden von einer Mehr-Objekt-Gesellschaft nur wenige großvolumige Leasingobjekte gehalten, die Verwaltung erfolgt jedoch – wie bei Ein-Objekt-Gesellschaften – über eine verwaltende Leasinggesellschaft. Entscheidend für die Befreiung von der Erlaubnispflicht ist außerdem, dass in der Leasing-Objektgesellschaft keine geschäftspolitischen Entscheidungen getroffen werden. Sie muss zudem von einem bereits beaufsichtigten Institut verwaltet werden, das seinen Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum hat und über die Erlaubnis zum Betreiben des Finanzierungsleasings im Herkunftsstaat verfügt. Des Weiteren entfällt für alle Factoring- und Finanzierungsleasinginstitute die Pflicht zur Risikoträgeridentifizierung. Die Ausnahme von Factoring- und Finanzierungsleasinginstituten von der Verpflichtung zur Bildung von Ausschüssen wird beibehalten. Aufgrund der Einführung der Definition eines bedeutenden Instituts war insoweit eine Anpas-

sung notwendig geworden. Allerdings bleibt die allgemeine Anordnung bestehen, wonach die Aufsichts- oder Verwaltungsorgane von Factoring- und Finanzierungsleasinginstituten in Abhängigkeit von Größe, interner Organisation sowie Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäfte des Instituts aus ihrer Mitte Ausschüsse bestellen sollen, die sie bei ihren Aufgaben beraten und unterstützen. Darüber hinaus hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht die Befugnis, die Bildung von Ausschüssen zu verlangen. Aus Gründen der Gleichstellung und dadurch, dass keine steigenden Risiken aus dem Übergang von Ein-Objekt-Gesellschaften zu Mehr-Objekt-Gesellschaften ersichtlich sind, erscheint diese Lösung sachgerecht.

Überblick über die neuen MREL-Regelungen

	G-SRIs	„Top Tier“-Banken (> 100 Mrd € Bilanzsumme und Fishing-Option)	andere Banken (für die eine Abwicklung vorgesehen ist ¹⁾)
Ab Anwendbarkeit des Bankenpakets ²⁾	16% RWA 6% LRE ggf. höhere instituts- spezifische Anforderung ³⁾	institutspezifische Anforderung ³⁾	institutspezifische Anforderung ³⁾
Ab 1. Januar 2022	18% RWA 6,75% LRE ggf. höhere instituts- spezifische Anforderung ³⁾	13,5% RWA 5% LRE ggf. höhere instituts- spezifische Anforderung ³⁾	institutspezifische Anforderung ³⁾
Ab 1. Januar 2024	18% RWA 6,75% LRE 8% TLOF ggf. höhere instituts- spezifische Anforderung ³⁾	13,5% RWA 5% LRE 8% TLOF (aber höchstens 27% RWA) ggf. höhere instituts- spezifische Anforderung ³⁾	institutspezifische Anforderung ³⁾ 8% TLOF im Ermessen der Abwicklungsbehörde
Nachranganforderung ⁴⁾	grundsätzlich ja ⁵⁾		Einzelfallentscheidung ⁶⁾

1 Für Banken, für die eine Insolvenz vorgesehen ist, kann die Abwicklungsbehörde MREL in Höhe des Verlustabsorptionsbetrages (= Mindestkapitalanforderungen) festlegen. **2** Umsetzung der BRRD II bis 28. Dezember 2020, Anwendbarkeit der SRMR II ab 28. Dezember 2020, Anwendbarkeit der CRR II grundsätzlich ab 27. Juni 2019. **3** Ausgangsformel zur Berechnung der institutspezifischen Anforderung: $2 \times \text{Pillar1} + 2 \times \text{Pillar2} + \text{Marktvertrauenszuschlag}$ bzw. $2 \times \text{Leverage Ratio}$. **4** Die Höhe der Nachranganforderung wird gesetzlich begrenzt (8% TLOF oder Prudential Formula, siehe Fußnote 3), vgl. Art. 45b Abs. 7 BRRD II. **5** Ausnahmen gemäß Art. 72b Abs. 3–5 CRR II möglich. **6** Im Ermessen der Abwicklungsbehörde gemäß Art. 45b Abs. 5 BRRD II (insbesondere: Ja, wenn das Risiko besteht, dass bei nicht nachrangigen Verbindlichkeiten Gläubiger von aus diesen Verbindlichkeiten erwachsenden Forderungen größere Verluste zu tragen haben als in einem regulären Insolvenzverfahren (sog. „No Creditor Worse Off“ (NCWO)-Prüfung).

Deutsche Bundesbank

hinaus auf die sogenannten „Top Tier“-Banken zu erweitern. Unter die neue Kategorie der „Top Tier“-Banken fallen Banken, die, ohne G-SRI zu sein, eine Bilanzsumme von über 100 Mrd € haben. Darüber hinaus kann die Abwicklungsbehörde im Rahmen einer sogenannten Fishing-Option Institute mit Bilanzsummen von unter 100 Mrd € als „Top Tier“-Banken klassifizieren, wenn sie der Ansicht ist, dass der Ausfall dieser Institute ein systemisches Risiko darstellen würde. Zusätzlich wurde für G-SRI und „Top Tier“-Banken eine MREL-Mindestanforderung in Höhe von 8% der Gesamtverbindlichkeiten (Total Liabilities and Own Funds: TLOF) ab Januar 2024 eingeführt. Dadurch wird eine Kohärenz mit der Anforderung der BRRD hergestellt, wonach vor einer möglichen Verlustdeckung durch den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) mindestens eine Verlustteilnahme der Anteilseigner und der nachrangigen Gläubiger (Bail-in) von 8% der Gesamtverbindlichkeiten einschließlich Eigenmitteln erforderlich ist.²⁹⁾ Für G-SRI und „Top Tier“-Banken ist die MREL-

Mindestanforderung grundsätzlich mit nachrangigen MREL-Instrumenten³⁰⁾ zu erfüllen. Bei den anderen Banken steht sowohl die Höhe der MREL-Anforderung als auch die Entscheidung über die Erfüllung mit nachrangigen Instrumenten im Ermessen der Abwicklungsbehörde.

Schutz von Privatkunden

Privatkunden sollten grundsätzlich – abgesehen von Aktien – keine Instrumente halten, die zur primären Verlustabsorptionsmasse der Banken gehören. Folglich wurden mit dem neuen Artikel 44a BRRD II zwei Optionen eingeführt, mittels derer Privatkunden vor nicht risikoadäquaten Investitionen in MREL-fähige Verbindlichkei-

Schutz von Privatkunden durch Einführung einer Mindeststückelung

²⁹ Die höchste der drei Anforderungen (RWA, LRE oder TLOF) stellt die für die Bank bindende Anforderung dar.

³⁰ Neben den Eigenmitteln eines Instituts sind grundsätzlich nur solche Verbindlichkeiten anrechenbar, die nachrangig gegenüber bestimmten anderen Verbindlichkeiten (z. B. Einlagen, Derivaten) sind.

ten geschützt werden sollen: Entweder ein anfänglicher Mindestanlagebetrag von 10 000 €, wobei Privatkunden von ihrem Gesamtinvestitionsvermögen von höchstens 500 000 € maximal 10 % ihres Portfolios in derartige Anleihen investieren dürfen, oder alternativ eine Mindeststückelung in Höhe von 50 000 €.

Mindeststückelung von 50 000 € bzw. 25 000 €

Deutschland hat sich für die Umsetzung der zweiten Option entschieden und eine Mindeststückelung von 50 000 € für nachrangige MREL-fähige Verbindlichkeiten aller Banken eingeführt. Darüber hinaus erlaubt die Ausgestaltung von Artikel 44a BRRDII auch die Einführung einer Mindeststückelung für zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital. In Deutschland gilt daher auch für diese Instrumente eine Mindeststückelung in Höhe von 50 000 €. Für kleine und nicht komplexe Institute gilt für die letztgenannten Kapitalinstrumente eine abweichende Mindeststückelung von 25 000 €. Von der Möglichkeit, auch eine höhere Mindeststückelung als 50 000 € vorsehen zu können, hat der Gesetzgeber folglich keinen Gebrauch gemacht.

Mit der Einführung einer Mindeststückelung soll sichergestellt werden, dass Privatkunden und insbesondere Kleinanleger ihr Vermögen nicht übermäßig in Instrumente anlegen, die vorrangig für einen Bail-in herangezogen werden können. Solche Privatkunden sollten im Falle einer Abwicklung oder Insolvenz eines Instituts nicht in der ersten Verteidigungslinie stehen, um Verluste zu absorbieren. Vielmehr sollten Investitionen in solche Instrumente den institutionellen Investoren vorbehalten sein, die besser in der Lage sein sollten, Verluste zu tragen und das Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag solcher Instrumente zu beurteilen. Ein Privatkunde kann in der Regel nicht einschätzen, ob die Rendite eines Instruments, das zusätzliches Kernkapital, Ergänzungskapital oder auch sonstiges Nachrangkapital darstellt, das Ausfallrisiko ausreichend widerspiegelt, zumal solche Instrumente im Gegensatz zu Aktien eher als festverzinsliches Investment mit geringem Risiko wahrgenommen werden.

Besonderheiten bei der Insolvenzeröffnung

Mit dem neuen Artikel 32b BRRDII wurde ein zusätzlicher Anknüpfungspunkt für eine Insolvenzeröffnung eingeführt. Damit sollen Situationen geregelt werden, in denen ein Institut als „failing or likely to fail“ (FOLTF – ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend) eingestuft wurde, bei dem allerdings kein öffentliches Interesse an einer Abwicklung besteht und national noch kein Insolvenzeröffnungsgrund vorliegt. Das Zusammenfallen der vorgenannten Umstände soll jedoch nicht dazu führen, dass sich das betreffende Institut in einem Schwebestadium befindet, weil weder eine Abwicklung noch eine Liquidierung im nationalen Insolvenzverfahren stattfinden kann. Da der Aufsicht nach Ansicht des Gesetzgebers mit § 46 KWG und den in den §§ 17 bis 19 Insolvenzordnung geregelten Insolvenzeröffnungsgründen bereits Instrumente zur Handhabung solcher Institute zur Verfügung stehen, wurde in Deutschland eine Änderung der bestehenden Gesetzeslage zur Vermeidung dieser Schwebestände nicht für erforderlich gehalten.

Kein Umsetzungserfordernis des Artikel 32b BRRDII in Deutschland

Aufhebung des Kreditinstitute-Reorganisationsgesetzes

Das Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz (KredReorgG) wird im Rahmen der Änderungen durch das Risikoreduzierungs-gesetz aufgehoben. Dies wird damit begründet, dass das KredReorgG keine praktische Relevanz erlangt hat und mit der Einführung des europäischen Abwicklungsregimes obsolet geworden ist.

Änderungen an anderen Gesetzen

Durch das Risikoreduzierungs-gesetz werden auch Anpassungen am Einlagensicherungs-gesetz (EinSiG) vorgenommen. Die Änderungen betreffen sowohl Fragen der Organisation der Entschädigungseinrichtungen als auch Klarstel-

Veränderungen im EinSiG betreffen Organisation der Entschädigungseinrichtungen

lungen zu Fragen im Bereich der Einlegerentschädigung, wie etwa zu den nicht entschädigungsfähigen Einlagen oder zum Umfang und zur Berechnung des Entschädigungsanspruchs, zum Beispiel bei Treuhandkonten.

Wesentlicher ist aber, dass die selbständigen deutschen Förderbanken mit dem Herausfallen aus der EU-Bankenregulierung auch aus dem Anwendungsbereich des EinSiG ausgeschieden sind, da nur CRR-Kreditinstitute der gesetzlichen Pflicht zur Einlegerentschädigung unterliegen. Davon ist die bisherige Zuordnung dieser Institute zur Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH (EdÖ) betroffen. Vor diesem Hintergrund regelt das EinSiG nun die Möglichkeit der Aufhebung der Beleihung und die risikogerechte Übertragung der durch Beiträge finanzierten finanziellen Mittel auf eine andere Entschädigungseinrichtung. Die Änderung des EinSiG wird ferner zum Anlass genommen, eine Lücke im Gesetz zu schließen: Das EinSiG sieht bislang keine Möglichkeit für Sicherungssysteme vor, für die Erfüllung von Haftungsansprüchen gemäß § 145 SAG Sonderbeiträge zu erheben. Dies wird nun entsprechend ergänzt.

■ Ausblick

Abarbeitung der Postkrisenagenda noch nicht vollendet

Mit dem Bankenpaket und der Komplettierung der darin vorgesehenen Regelungen durch die nationale Umsetzung ist ein weiterer, wichtiger Schritt bei der Abarbeitung der regulatorischen Postfinanzkrisenagenda geschafft und ein bedeutender Beitrag zu einer weiteren Reduzierung von Risiken im Bankensektor erreicht. Damit ist es jedoch nicht getan: Die Europäische

Kommission arbeitet bereits an den Entwürfen für die CRR III und CRD VI, mit denen insbesondere die Umsetzung des finalen Basel III-Pakets von Ende 2017 erfolgen soll.

Im März 2020 hat sich die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankaufsichtsbehörden (Governors and Heads of Supervision: GHOS) als Reaktion auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf eine einjährige Verschiebung der Umsetzung der finalen Basel III-Reformen geeinigt.³¹⁾ Diese soll nun nach den Basler Vorgaben bis zum 1. Januar 2023 erfolgen, ebenso wie die geänderten Säule 3-Anforderungen. Vor diesem Hintergrund verschieben sich auch weitere Fristen: Das Phase-in des Output Floors endet nun zum 1. Januar 2028, der „Fundamental Review of the Trading Book (FRTB)“ und das geänderte „Credit Valuation Adjustment (CVA)“-Rahmenwerk müssen erst zum 1. Januar 2023 umgesetzt sein. Im August 2020 erhielt die EBA von der Europäischen Kommission einen zweiten Call for Advice mit der Bitte, die Analyse des ersten Call for Advice im Lichte der aktuellen Entwicklungen durch Covid-19 zu überprüfen. Im Rahmen des Call for Advice veröffentlicht die EBA ihre Empfehlungen zur Umsetzung von Basel III in der EU. Darin enthalten ist eine quantitative Analyse der geschätzten Auswirkungen auf der Datengrundlage der teilnehmenden Banken sowie eine Reihe politischer Empfehlungen. Die Ergebnisse stellen eine Grundlage für den Legislativvorschlag zur Umsetzung von Basel III in europäisches Recht (CRR III) dar. Die Europäische Kommission wird diesen voraussichtlich bis Mitte 2021 vorlegen.

Verschiebung Basler Reformen wegen Covid-19

³¹ Siehe: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

■ Literaturverzeichnis

Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (2019), BCP – Core principles for effective banking supervision, Dezember 2019.

Deutsche Bundesbank (2019), Das europäische Bankenpaket – Die Überarbeitung der EU-Bankenregulierung, Monatsbericht, Juni 2019, S. 31 ff.

Europäische Kommission (2014), Delegierte Verordnung (EU) Nr. 604/2014 der Kommission vom 4. März 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf technische Regulierungsstandards in Bezug auf qualitative und angemessene quantitative Kriterien zur Ermittlung der Mitarbeiterkategorien, deren berufliche Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil eines Instituts auswirkt.

Europäische Zentralbank (2020), Verordnung (EU) 2020/605 der Europäischen Zentralbank vom 9. April 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/534 über die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen (EZB/2020/22).

Europäische Zentralbank (2015), Verordnung (EU) 2015/534 der Europäischen Zentralbank vom 17. März 2015 über die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen (EZB/2015/13).

Financial Stability Board (2015), Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution, November 2015.

Richtlinie (EU) 2019/2034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU und 2014/65/EU.

Richtlinie (EU) 2019/ 879 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und der Richtlinie 98/26/EG.

Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen.

Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG.

Verordnung (EU) 2019/2033 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über Aufsichtsanforderungen an Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 575/2013, (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 806/2014.

Verordnung (EU) 2019/877 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

Verordnung (EU) 2019/876 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenpartearisikofallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank.

Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012.