

# 1 Einführung

## 1.1 Thematische Einleitung und Zielsetzung

Staatsanleihen nehmen ökonomisch eine zentrale Rolle ein. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene dienen sie in erster Linie der Finanzierung und Fiskalpolitik von Staaten.<sup>1</sup> Des Weiteren werden sie von Zentralbanken zur Implementierung geldpolitischer Maßnahmen sowie deren Transmission durch die Wirtschaft verwendet. Zudem werden sie in finanzwirtschaftlichen Modellen zur Bepreisung von Vermögenswerten und der Ermittlung der Finanzierungskosten von Unternehmen als risikolose Referenz genutzt. Dies kann mit dem traditionellen Status von Staatsanleihen als risikolose Vermögenswerte begründet werden.<sup>2</sup> Auf Einzelinstitutsebene werden Staatsanleihen zunächst aufgrund ihres Risiko-Rendite-Profiles von Banken als potenziell attraktive Investitionsmöglichkeit wahrgenommen. Dazu führt die hohe Liquidität von Staatsanleihenmärkten sowie die generelle Akzeptanz von Staatsanleihen als Sicherheiten in Refinanzierungsoperationen zu einer breiten Verwendung im Liquiditätsmanagement von Banken. Zuletzt begünstigt das Bankenaufsichtsrecht das Halten von Staatsanleihen, sodass diese insbesondere zur Erfüllung aufsichtsrechtlicher Anforderungen geeignet sind und Banken sie zur aufsichtsrechtlichen Konformität einsetzen.

Die Relevanz von Staatsanleihen wird insbesondere durch die in Abbildung 1.1 dargestellten hohen Schuldenstände von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) im Vergleich zur Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) für das Jahr 2019 deutlich.<sup>3</sup> So belief sich der Staatsschuldenstand Deutschlands auf mehr als 2.000 Mrd. Euro und entsprach auch für weitere europäische Staaten einem

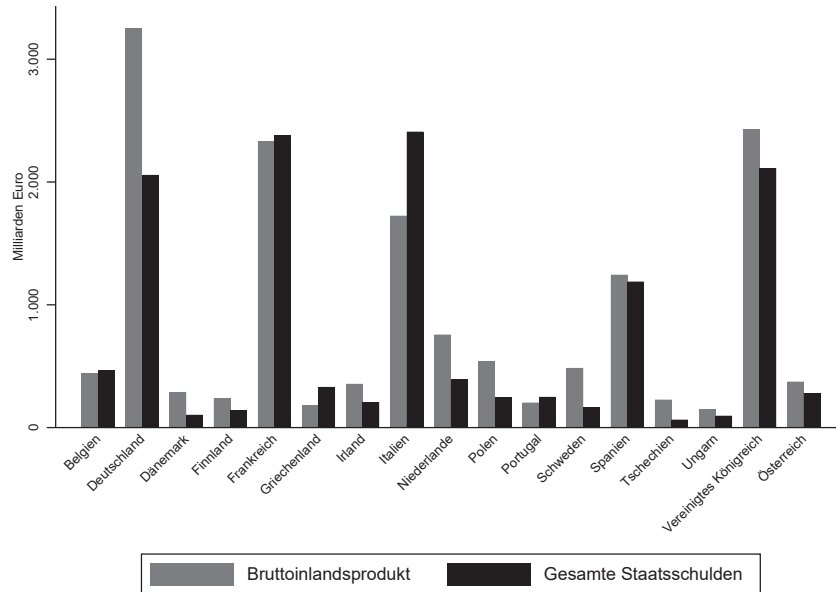
---

<sup>1</sup> Vgl. hier und im Folgenden Basel Committee on Banking Supervision (2017b), S. 12–14. Vgl. Kapitel 3.2.1 für Details zur holistischen Rolle von Staatsanleihen für die Ökonomie.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Baule (2019), S. 201, oder Hartmann-Wendels, Pfingsten und Weber (2019), S. 128, 470, zur traditionellen Sichtweise auf Staatsanleihen.

<sup>3</sup> In der EU sind 60 % des BIP als Referenzwert für den öffentlichen Schuldenstand festgelegt, vgl. Europäische Union (2008), S. 99–102, Art. 126, S. 279–280, Protokoll Nr. 12, Art. 1.

wesentlichen Teil der Wirtschaftsleistung. Auch wenn Zahlungsausfälle von Staaten tendenziell als seltene Ereignisse wahrgenommen werden, dokumentieren Reinhart und Rogoff (2009) weltweit mehr als 200 Staatsausfälle in den Jahren 1800 bis 2008.<sup>4</sup> Die Staatsschuldenkrisen in Irland und Griechenland in den darauf folgenden Jahren heben hervor, dass Staatsanleihen weiterhin substantielle Risiken beinhalten können und deren vermeintlich risikoloser Status zu hinterfragen ist.<sup>5</sup>



**Abbildung 1.1:** Bruttoinlandsprodukt und Schuldenstand europäischer Staaten im Jahr 2019. Datenbasis: Refinitiv Datastream. (Eigene Darstellung.)

Somit wird nachfolgend in Übereinstimmung mit aufsichtsrechtlichen Vorgaben der Buchwert der durch eine Bank direkt in der Bilanz gehaltenen Staatsanleihen vor Wertberichtigungen als Risikoposition einer Bank gegenüber einem Staat bezeichnet.<sup>6</sup> Als fundamentales Prinzip des Bankenaufsichtsrechts werden aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen in positiver Relation zum Risiko der Gegenpartei festgelegt. Grundsätzlich sind hierbei insbesondere die Kredit- und Liquiditätsrisiken sowie Risikokonzentrationen von Risikopositionen gegenüber Staaten durch Eigenkapital, Liqui-

<sup>4</sup> Vgl. Reinhart und Rogoff (2009), S. 97–100.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 4.2.1 für Details zu den Staatsschuldenkrisen in Irland und Griechenland.

<sup>6</sup> Vgl. European Banking Authority (2011c), S. 5, Abs. 19, i. V. m. European Banking Authority (2011a), S. 41, Abs. 201.

ditätsabschläge, stabile Refinanzierung und Großkreditgrenzen zu berücksichtigen.<sup>7</sup> Risikopositionen gegenüber Mitgliedsstaaten der EU sind jedoch unabhängig von ihren tatsächlichen Kredit-, Markt- und Liquiditätsrisiken sowie Risikokonzentrationen von diesem fundamentalen Prinzip ausgenommen. Hierdurch können europäische Banken Staatsanleihen, die von EU-Staaten emittiert wurden, ohne risikoadäquate Eigenmittel, mit überschätzten Liquiditätspuffern und laufzeitinkongruenter Refinanzierung sowie in unbegrenzter Höhe halten.

Doch wie wirken sich die aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten – und insbesondere die aufsichtsrechtlichen Privilegien für Mitgliedsstaaten der EU – auf Banken, Staaten und Finanzmärkte aus? Dies ist die Leitfrage der vorliegenden Arbeit. Zum einen kann argumentiert werden, dass durch die aktuelle aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten die Attraktivität von Staatsanleihen, die von EU-Staaten emittiert wurden, steigt. Dies kann wiederum die Investitionsentscheidungen und Zusammensetzung der Staatsanleihenportfolios von Banken beeinflussen. Zum anderen können hierdurch Risikotransmissionen von Staat auf Bank entstehen und Rückkopplungseffekte ausgelöst werden, die den Risikoverbund zwischen Staat und Bank stärken. Diese enge Verknüpfung zwischen den Risiken des Staats- und Bankensektors wird von Haldane (2009) insoweit hervorgehoben, dass Zahlungsausfälle von Staaten in früheren Jahrhunderten die Hauptursache für Bankenkrisen waren, während der Heimatstaat in der jüngeren Vergangenheit zunehmend zum Kreditgeber letzter Instanz (Lender of Last Resort) (LOLR) für notleidende Banken wurde.<sup>8</sup> An die eingangs formulierte Leitfrage wird mit fünf zentralen Zielen angeknüpft:

1. *Darstellung wesentlicher aufsichtsrechtlicher Mindestanforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten.*
2. *Deskriptive Analyse der Risikopositionen europäischer Banken gegenüber Staaten.*
3. *Analyse der Auswirkungen der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten auf das Investitionsverhalten von Banken.*
4. *Analyse der Auswirkungen der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten auf den Risikoverbund zwischen Staat und Bank.*
5. *Diskussion von Ansätzen zur risikoadäquaten Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten.*

---

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 2 für Details zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten.

<sup>8</sup> Vgl. Haldane (2009), S. 1. Die in der wissenschaftlichen Literatur und im Bankenaufsichtsrecht verwendeten Abkürzungen werden regelmäßig von deren englischsprachigen Bezeichnungen abgeleitet. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Konvention gefolgt und grundsätzlich die englischsprachige Abkürzung verwendet, sofern keine etablierte deutschsprachige Abkürzung existiert. Hierdurch können vereinzelt Inkonsistenzen entstehen.

## 1.2 Struktur und Aufbau der Arbeit

Im Hinblick auf die zentralen Ziele ist die vorliegende Arbeit primär empirisch orientiert. Jedes der genannten Ziele wird in einem eigenen [Unter-]Kapitel adressiert.

### **Aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten**

Vorangestellt ist Kapitel 2, in dem ein historischer Überblick über die aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten gegeben wird. Ausgangspunkt ist das durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision) (BCBS) im Rahmen des Basel-I-Standards eingeführte fundamentale Prinzip risikobasierter Mindestanforderungen für das Kreditrisiko. Darauf aufbauend wird dessen Weiterentwicklung und Ausweitung auf das Markt- und Liquiditätsrisiko sowie Risikokonzentrationen betrachtet. Insbesondere erfolgt die Darstellung aufsichtsrechtlicher Mindestanforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten gemäß Säule 1 des Bankenaufsichtsrechts über die verschiedenen aufsichtsrechtlichen Regime, beginnend bei Basel I über Basel II bis hin zu Basel III. Zusätzlich wird die Umsetzung der Empfehlungen des BCBS in rechtlich bindende Anforderungen in der EU betrachtet.

Ergänzend werden aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Offenlegung von Risikopositionen gegenüber Staaten dargestellt. Hierbei werden zunächst Offenlegungsforderungen gemäß Säule 3 des Bankenaufsichtsrechts betrachtet. Die Datenverfügbarkeit war in der Vergangenheit insbesondere im Hinblick auf die Gegenparteebene begrenzt, sodass frühere Untersuchungen regelmäßig auf Risikopositionen von Banken gegenüber dem Heimatstaat aus anderen Datenquellen fokussieren. Seit dem Jahr 2011 legt die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority) (EBA) die Risikopositionen von Banken gegenüber Staaten auf Einzelbank- und Gegenparteebene im Rahmen ihrer EU-weiten Stress Tests, Capital Exercise sowie Transparency Exercises offen. Diese Erhebungen der EBA werden abschließend als eine zentrale Datenquelle der vorliegenden Untersuchungen strukturiert vorgestellt. Hierdurch kann durch eine holistische Sicht auf die Risikopositionen europäischer Banken gegenüber Staaten unter expliziter Berücksichtigung ausländischer staatlicher Gegenparteien zur Literatur beigetragen werden.

### **Implikationen für das Investitionsverhalten von Banken**

Auf dieser Basis erfolgt in Kapitel 3 der Schritt in die Empirie. In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten auf das Investitionsverhalten von Banken analysiert. Zunächst erfolgt eine deskriptive Darstellung der Risikopositionen europäischer Banken gegenüber Staaten. Anschließend wird ein Schwerpunkt auf eine eventuell unterschiedliche Reaktion von Banken auf Renditeveränderungen von Staatsanleihen gelegt, die von aufsichtsrechtlich privilegierten EU-Staaten im Vergleich zu nicht-privilegierten Drittstaaten emittiert wurden. Zusätzlich wird untersucht, inwieweit unterschiedliche Niveaus der

Kapitalisierung und Liquidität von Banken Anreize für aufsichtsrechtliche Arbitrage – im Sinne einer Reduktion aufsichtsrechtlicher Anforderungen ohne eine zeitgleiche Reduktion der eingegangenen Risiken – schafft.<sup>9</sup> Daneben wird die in der Literatur postulierte Hypothese der moralischen Überredung durch den Heimatstaat überprüft, laut der Banken in Zeiten steigender Staatsrisiken aufgrund von Druckausübung vermehrt in Staatsanleihen des Heimatstaats investieren. Des Weiteren werden die in der Literatur identifizierten Zinsdifferenzgeschäfte von Banken, die Investitionen in Staatsanleihen in Zeiten günstiger Refinanzierungsmöglichkeiten verstärken, untersucht.

### **Implikationen für den Risikoverbund zwischen Staat und Bank**

Kapitel 4 legt den Fokus auf die Auswirkungen der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten auf den Risikoverbund zwischen Staat und Bank. Die durch Banken gehaltenen Anleihen des Heimatstaats ermöglichen Risikotransmissionen von Staat auf Bank, sofern sich die Solvenz der staatlichen Gegenpartei verschlechtert. Dies kann wiederum Risikotransmissionen von Bank auf Staat durch beeinträchtigte Finanzintermediation sowie Staatshilfen für Banken auslösen. Die so entstehenden Rückkopplungseffekte können zu einer Stärkung des Risikoverbunds zwischen Staat und Bank, ausgedrückt durch eine positive Kovariation zwischen markt-basierten Staats- und Bankrisikomaßen, führen. Inwieweit die Höhe der Risikoposition einer Bank gegenüber dem Heimatstaat sowie das Staatsrisiko den Risikoverbund zwischen Staat und Bank stärken und zunehmende Bankkapitalisierung diesen schwächen können, ist die zentrale Frage des Kapitels.

### **Schlussbetrachtung**

Die Arbeit schließt in Kapitel 5 mit einer studienübergreifenden kritischen Würdigung der Ergebnisse, den daraus resultierenden Handlungsempfehlungen und einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf. Insbesondere wird diskutiert, inwieweit die gewonnenen Erkenntnisse Implikationen für die zukünftige aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten liefern. Hierbei wird eine Verbindung zu in der Literatur vorgeschlagenen Ansätzen zur risikoadäquaten Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten hergestellt. Hervorzuheben ist, dass bezüglich der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten bei aufsichtsrechtlichen Standardsetzern bisher kein Konsens herrscht und zukünftige aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten weiterhin diskutiert werden.

---

<sup>9</sup> Vgl. Hartmann-Wendels, Pfingsten und Weber (2019), S. 345, 348, 420, zur Definition aufsichtsrechtlicher Arbitrage.



# 2 Aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten

## 2.1 Institutionelle Grundlagen

In diesem Kapitel werden wesentliche aufsichtsrechtliche Anforderungen für Risikopositionen von Banken gegenüber Staaten dargestellt. Diese aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen basieren auf Prinzipien, die durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision) (BCBS) entwickelt werden.<sup>10</sup> Der BCBS ist in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Bank for International Settlements) (BIS) in Basel (Schweiz) beheimatet und zielt darauf ab, die Stabilität des weltweiten Finanzsystems durch ein internationales Forum zur Zusammenarbeit zu Themen der Bankenaufsicht sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für international aktive Banken zu verbessern. Als supranationale Organisation ohne Gesetzgebungsbefugnis ist der BCBS zur Umsetzung seiner Empfehlungen in rechtlich bindende Anforderungen auf die Unterstützung und Verbindlichkeit seiner Mitglieder angewiesen. Tabelle 2.1 zeigt die Mitglieder des BCBS. Daneben sind die Mitgliedsstaaten der EU dargestellt. Diese stehen im Fokus der vorliegenden Arbeit. Da frühere aufsichtsrechtliche Anforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten auf die Mitgliedschaft in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development) (OECD) bedingt wurden, ist diese ebenfalls erfasst. Ergänzend sind die jeweiligen durch die Internationale Organisation für Normung (International Organization for Standardization) (ISO) zugeordneten Codes der Länder eingefügt.

---

<sup>10</sup> Vgl. zu diesem Absatz Basel Committee on Banking Supervision (2022). Da insbesondere für neuere Veröffentlichungen des BCBS keine deutschsprachigen Übersetzungen existieren, werden im Folgenden einheitlich die englischsprachigen Versionen verwendet.

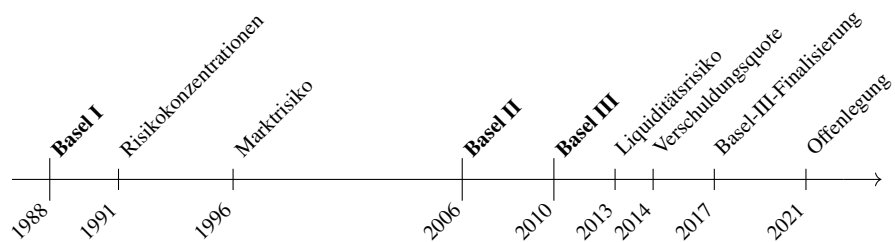
BCBS			EU		
Mitglied	ISO	OECD	Mitglied	ISO	OECD
Argentinien	ARG	Nein	Belgien	BEL	Ja
Australien	AUS	Ja	Bulgarien	BGR	Nein
Belgien	BEL	Ja	Dänemark	DNK	Ja
Brasilien	BRA	Nein	Deutschland	DEU	Ja
China	CHN	Nein	Estland	EST	Ja
Deutschland	DEU	Ja	Finnland	FIN	Ja
Europäische Union		22 von 27	Frankreich	FRA	Ja
Frankreich	FRA	Ja	Griechenland	GRC	Ja
Hong Kong	HKG	Nein	Irland	IRL	Ja
Indien	IND	Nein	Italien	ITA	Ja
Indonesien	IDN	Nein	Kroatien	HRV	Nein
Italien	ITA	Ja	Lettland	LVA	Ja
Japan	JPN	Ja	Litauen	LTU	Ja
Kanada	CAN	Ja	Luxemburg	LUX	Ja
Korea	PRK	Ja	Malta	MLT	Nein
Luxemburg	LUX	Ja	Niederlande	NLD	Ja
Mexiko	MEX	Ja	Österreich	AUT	Ja
Niederlande	NLD	Ja	Polen	POL	Ja
Russische Föderation	RUS	Nein	Portugal	PRT	Ja
Saudi-Arabien	SAU	Nein	Rumänien	ROU	Nein
Schweden	SWE	Ja	Schweden	SWE	Ja
Schweiz	CHE	Ja	Slowakei	SVK	Ja
Singapur	SGP	Nein	Slowenien	SVN	Ja
Spanien	ESP	Ja	Spanien	ESP	Ja
Südafrika	ZAF	Nein	Tschechien	CZE	Ja
Türkei	TUR	Ja	Ungarn	HUN	Ja
Vereinigte Staaten	USA	Ja	Vereinigtes Königreich	GBR	Ja
Vereinigtes Königreich	GBR	Ja	Zypern	CYP	Nein
28		17	27		22

**Tabelle 2.1:** Zusammensetzung des BCBS und der EU. Das Vereinigte Königreich hat die EU am 1. Februar 2020 verlassen und ist daher in grau dargestellt. Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2022) zu den Mitgliedern des BCBS; vgl. Europäische Union (2022) zu den Mitgliedsstaaten der EU; vgl. Auswärtiges Amt (2021) zu den offiziellen Länderbezeichnungen; vgl. International Organization for Standardization (2020) zu den ISO-Codes; vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (2021) zur OECD-Mitgliedschaft. (Eigene Darstellung.)

Der BCBS umfasst 28 verschiedene Hoheitsgebiete zuzüglich dreier Hoheitsgebiete mit Beobachterstatus. Neben einzelnen Staaten ist auch die gesamte EU Mitglied des BCBS, sodass die dort entwickelten Standards eine EU-weite Basis für das Bankenaufsichtsrecht bilden. Deren Umsetzung erfolgt jedoch nicht zwingend unverändert, sodass nachfolgend sowohl die Empfehlungen des BCBS als auch deren Implementierung in geltendes Recht in der EU vorgestellt werden. Da die hier durchgeführten Analysen verschiedene regulatorische Regime umfassen, wird zudem auf die zeitliche Entwicklung aufsichtsrechtlicher Mindestanforderungen eingegangen. Zunächst werden die in Abbildung 2.1 erfassten wesentlichen Veröffentlichungen des BCBS zu



aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten vorgestellt.<sup>11</sup>



**Abbildung 2.1:** Wesentliche Empfehlungen des BCBS zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten. Der Beginn der aufsichtsrechtlichen Regime ausgehend von Basel I über Basel II hin zu Basel III ist in Fettdruck dargestellt. Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1988, 1991, 1996, 2006, 2011, 2010, 2013, 2014a,b, 2017a, 2021) zu den einzelnen Empfehlungen des BCBS. (Eigene Darstellung.)

Die zeitliche Entwicklung des Bankenaufsichtsrechts – inklusive der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten – kann grob in drei regulatorische Regime eingeteilt werden. Der erste Meilenstein für eine *internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen* für Banken wurde durch den BCBS im Jahr 1988 gelegt und markiert damit den Beginn des Basel-I-Regimes.<sup>12</sup> Als fundamentales Prinzip des Bankenaufsichtsrechts setzte dieser Standard Mindestkapitalanforderungen in Relation zum Risiko einer Risikoposition. Hierbei lag der Fokus auf dem Kreditrisiko, dessen Details in Kapitel 2.2 vorgestellt werden. Dieses fundamentale Prinzip risikobasierter Mindestanforderungen wurde in späteren Reformen beibehalten und auf weitere Risikokategorien ausgeweitet. Im Jahr 1991 wurde das Basel-I-Rahmenwerk um die *Messung und Überwachung von Großkrediten* zur Vermeidung von Risikokonzentrationen erweitert, worauf näher in Kapitel 2.6 eingegangen wird.<sup>13</sup> Eine *Änderung der Eigenkapitalvereinbarung zur Einbeziehung der Marktrisiken* erfolgte im Jahr 1996, die weiter in Kapitel 2.3 detailliert wird.<sup>14</sup>

Die Transition zu Basel II erfolgte im Jahr 2006.<sup>15</sup> Als ein zentrales Element etablierte der BCBS den in Abbildung 2.2 dargestellten Drei-Säulen-Ansatz. Die mit

<sup>11</sup> Abbildung 2.1 stellt insbesondere die erstmalige Adressierung einer Risikokategorie durch den BCBS dar. Nachfolgende Reformen sind zur Übersichtlichkeit nicht dargestellt. Vgl. z. B. Baule (2019), S. 364–375, für eine Darstellung der historischen Entwicklung des Bankenaufsichtsrechts.

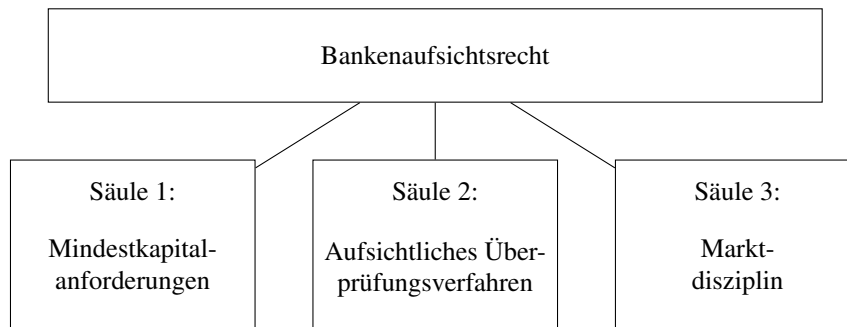
<sup>12</sup> Vgl. hier und im Folgenden Basel Committee on Banking Supervision (1988), S. 8–9, Abs. 28, 31.

<sup>13</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1991).

<sup>14</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1996).

<sup>15</sup> Vgl. hier und im Folgenden Basel Committee on Banking Supervision (2006), S. 2, Abs. 5, S. 6, S. 211, Abs. 756, S. 226, Abs. 809.

Basel I eingeführten quantitativen Mindestkapitalanforderungen wurden unter Säule 1 zusammengefasst. Parallel wurde deren Quantifizierung mit dem Ziel einer höheren Risikosensitivität überarbeitet und seither von externen und internen Ratings abgeleitet. Die aufsichtsrechtlichen Anforderungen der Säule 1 bilden den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Säule 2 ergänzt ein aufsichtliches Überprüfungsverfahren, in dem die internen Risikomanagementsysteme von Banken überprüft sowie weitere qualitative Mindestanforderungen spezifiziert werden. In diesem Rahmen kann die Aufsichtsinstanz Anforderungen festlegen, welche die Mindestanforderungen der Säule 1 übersteigen. Marktdisziplin soll über Säule 3 durch die Offenlegung von Kerninformationen einer Bank und der damit verbundenen Auswertung durch Marktteilnehmer erreicht werden, die weiter in Kapitel 2.8 adressiert wird.



**Abbildung 2.2:** Säulen des Bankenaufsichtsrechts. (Eigene Darstellung in Anlehnung an Basel Committee on Banking Supervision (2006), S. 6.)

Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme wurde vom BCBS im Jahr 2010 im Zuge des Übergangs zu Basel III vorgestellt und im Jahr 2017 finalisiert.<sup>16</sup> Dies umfasste in den Jahren 2013 und 2014 zum einen die Festlegung quantitativer Mindestanforderungen für das Liquiditätsrisiko, deren Details in Kapitel 2.4 zu finden sind.<sup>17</sup> Zum anderen wurden im Jahr 2014 Mindestanforderungen für die Verschuldungsquote von Banken eingeführt, die weiter in Kapitel 2.5 beschrieben werden.<sup>18</sup>

Die zukünftige aufsichtsrechtliche Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten wird weiterhin diskutiert. Jedoch räumt der BCBS ein, dass diesbezüglich kein Konsens innerhalb des Ausschusses besteht.<sup>19</sup> Als kleinster gemeinsamer Nenner ist eine

<sup>16</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2011, 2010, 2017a).

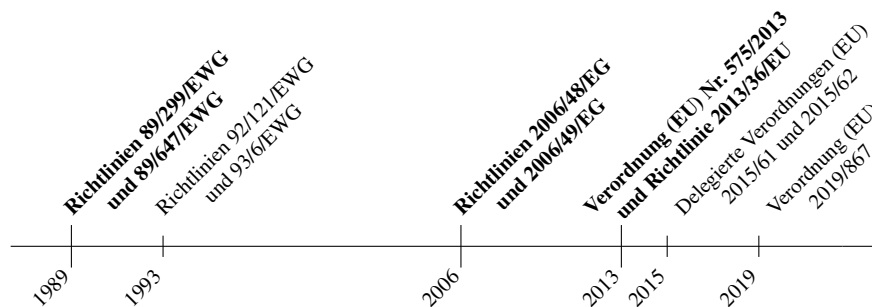
<sup>17</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2013, 2014b).

<sup>18</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2014a).

<sup>19</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2017b), S. 1.

freiwillige Offenlegung von Risikopositionen gegenüber Staaten auf Gegenparteebene ab dem Jahr 2023 mit einem Wahlrecht zur Implementierung vorgesehen.<sup>20</sup>

Das durch den BCBS entwickelte Rahmenwerk dient als Empfehlung und soll anschließend durch dessen Mitglieder in geltendes Recht umgesetzt werden. In der EU erfolgt dies einheitlich über Verordnungen, die als verbindliche Rechtsakte in allen Mitgliedsstaaten in vollem Umfang gelten, sowie durch Richtlinien, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten durch eigene Rechtsvorschriften umzusetzen sind. Wesentliche Rechtsakte der EU zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten sind in Abbildung 2.3 zusammengefasst.



**Abbildung 2.3:** Wesentliche Rechtsakte der EU zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten. Der Beginn der aufsichtsrechtlichen Regime ausgehend von Basel I über Basel II hin zu Basel III ist in Fettdruck dargestellt. Vgl. Europäischer Rat (1989a,b, 1993a,b); Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2006a,b, 2013a,b, 2019); Europäische Kommission (2015a,b) zu den einzelnen Rechtsakten der EU. (Eigene Darstellung.)

Die mit Basel I empfohlenen Mindestkapitalanforderungen für das Kreditrisiko wurden in der EU im Jahr 1989 über Richtlinie 89/299/EWG betreffend die *Eigenmittel von Kreditinstituten* in Verbindung mit Richtlinie 89/647/EWG betreffend einen *Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute* umgesetzt.<sup>21</sup> Risikokonzentrationen wurden im Jahr 1993 im Rahmen der Richtlinie 92/121/EWG zur *Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten* reguliert.<sup>22</sup> Das Marktrisiko wurde im selben Jahr über Richtlinie 93/6/EWG betreffend die *angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten* erfasst.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (2021), S. 1.

<sup>21</sup> Vgl. Europäischer Rat (1989a,b).

<sup>22</sup> Vgl. Europäischer Rat (1993a).

<sup>23</sup> Vgl. Europäischer Rat (1993b).

Im Jahr 2006 setzte die EU in denen als Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirements Directive) (CRD) bezeichneten Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG die Empfehlungen des BCBS im Rahmen von Basel II um.<sup>24</sup>

Der Übergang zu Basel III erfolgte in der EU im Jahr 2013 über die als Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation) (CRR) bekannt gewordene Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und die CRD IV genannte Richtlinie 2013/36/EU.<sup>25</sup> Quantitative *Liquiditätsdeckungsanforderungen für Kreditinstitute* wurden im Jahr 2015 über die Delegierte Verordnung (EU) 2015/61 etabliert.<sup>26</sup> Im selben Jahr wurden *Details im Hinblick auf die Verschuldungsquote* über die Delegierte Verordnung (EU) 2015/62 umgesetzt.<sup>27</sup> Die im Jahr 2019 in der EU im Rahmen der CRR II beziehungsweise Verordnung (EU) 2019/876 weiterentwickelten Anforderungen umfassten unter anderem nähere *Spezifikationen in Bezug auf die strukturelle Liquiditätsquote*.<sup>28</sup>

Neben diesen weitgehend mikroprudenziellen, eine einzelne Risikoposition betreffenden, Anforderungen wurden im Zuge von Basel III weitere makroprudenzielle Kapitalanforderungen eingeführt. Diese bilden einen möglichen Ansatzpunkt zur zukünftigen aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten und werden knapp in Kapitel 2.7 betrachtet.

## 2.2 Mindestanforderungen für das Kreditrisiko

### 2.2.1 Fundamentales Prinzip risikobasierter Mindestanforderungen

Der BCBS legte im Jahr 1988 mit der Veröffentlichung von Basel I das Fundament zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten.<sup>29</sup> Der Standard fokussierte primär auf das Kreditrisiko einer Risikoposition, definiert als das Risiko der Zahlungsunfähigkeit eines Kreditnehmers.<sup>30</sup> Als fundamentales Prinzip des

---

<sup>24</sup> Vgl. Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2006a,b).

<sup>25</sup> Vgl. Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2013b,a).

<sup>26</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015a).

<sup>27</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015b).

<sup>28</sup> Vgl. Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2019).

<sup>29</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1988), S. 8, Abs. 28, S. 9, Abs. 31, S. 14, Abs. 44, zur Empfehlung des BCBS zur Mindestkapitalquote während des Basel-I-Regimes. Vgl. Europäischer Rat (1989b), S. 16, Art. 3, Abs. 1, Art. 5, Abs. 1–4, S. 19, Art. 10, Abs. 1, zur Umsetzung der Mindestkapitalquote in der EU während des Basel-I-Regimes.

<sup>30</sup> Als Operationalisierung gilt eine Gegenpartei als ausgefallen, wenn eine wesentliche Verbindlichkeit für mehr als 90 Tage überfällig ist, vgl. z. B. Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2013b), S. 112, Art. 178, Abs. 1, b.

Bankenaufsichtsrechts wurden aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen in positiver Relation zum Risiko einer Risikoposition festgelegt. Dieses fundamentale Prinzip risikobasierter Mindestanforderungen wurde in späteren Reformen beibehalten, weiterentwickelt und auf andere Risikokategorien ausgeweitet. Ab dem Jahr 1993 waren mindestens 8 % der risikogewichteten Aktiva (Risk-Weighted Assets) (RWA) einer Bank  $i$  durch aufsichtsrechtlich anrechenbare Eigenmittel zu decken. Allgemein ergibt sich die als Solvabilitätskoeffizient bezeichnete aufsichtsrechtliche Mindestkapitalquote nach Formel (2.1):

$$\text{Mindestkapitalquote}_i = \frac{\text{Aufsichtsrechtliches Eigenkapital}_i}{\text{Risikogewichtete Aktiva (RWA)}_i} \stackrel{!}{\geq} 8 \%. \quad (2.1)$$

Aufsichtsrechtliche Anforderungen für Risikopositionen gegenüber Staaten wirken sich primär auf die im Nenner des Solvabilitätskoeffizienten erfassten RWA aus.<sup>31</sup> Die Transformation des ungewichteten Positionsbetrags der Bank  $i$  gegenüber einer Gegenpartei  $k$  zum risikogewichteten Positionsbetrag ergibt sich nach Formel (2.2) durch Multiplikation mit dem positionsspezifischen Risikogewicht:

$$\text{Risikogewichteter Positionsbetrag}_{i,k} = \text{Positionsbetrag}_{i,k} \cdot \text{Risikogewicht}_k. \quad (2.2)$$

Das Risiko wurde während des Basel-I-Regimes auf Einzelpositionsebene anhand von Risikogewichten zwischen 0 % und 100 % für breite Kategorien von Bilanzaktiva gemessen. Der BCBS sah für Risikopositionen gegenüber Staaten ein Risikogewicht von 0 % vor, sofern die Position

- in der Landeswährung der Gegenpartei denominiert und refinanziert ist oder
- gegenüber einem Mitglied der OECD besteht.

Andernfalls war ein Risikogewicht von 100 % vorgesehen. Die EU setzte diese Empfehlungen für Risikopositionen gegenüber Drittstaaten – definiert als Staaten, die nicht Mitglied der EU sind – analog um. Für Risikopositionen gegenüber EU-Staaten wurde jedoch ein generelles Risikogewicht von 0 %, unabhängig von Währungsanforderungen und OECD-Mitgliedschaft, kodifiziert. Diese Privilegierung von EU-Staaten im

<sup>31</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1988), S. 8, Abs. 29, S. 10, Abs. 36, S. 21, Anhang 2, zur Empfehlung des BCBS zu Risikogewichten für Risikopositionen gegenüber Staaten während des Basel-I-Regimes. Vgl. Europäischer Rat (1989b), S. 17, Art. 6, Abs. 1, a, Nr. 2, 3, 5, Abs. 1, d, Nr. 1, zur Umsetzung von Risikogewichten für Risikopositionen gegenüber Staaten in der EU während des Basel-I-Regimes. Die RWA können neben den in der Bilanz erfassten Aktiva auch außerbilanzmäßige Geschäfte beinhalten.

Vergleich zu Drittstaaten wurde in der EU auch in anschließenden Reformen aufsichtsrechtlicher Mindestanforderungen für das Kreditrisiko aufrechterhalten und zusätzlich auf das Markt- und Liquiditätsrisiko sowie Risikokonzentrationen übertragen.

Auf Gesamtbankebene ergeben sich die RWA für das Kreditrisiko nach Formel (2.3) durch Summierung der einzelnen risikogewichteten Positionsbeträge über alle Gegenparteien  $k = 1, \dots, K$  hinweg:

$$\text{Risikogewichtete Aktiva (RWA)}_i = \sum_{k=1}^K \text{Risikogewichteter Positionsbetrag}_{i,k}. \quad (2.3)$$

Der Zähler des Solvabilitätskoeffizienten erfasst die gesamten aufsichtsrechtlich anrechenbaren Eigenmittel.<sup>32</sup> Als grundlegende Aufteilung wurden Eigenmittel in Abhängigkeit der Verlustabsorbtionsfähigkeit in verschiedene Klassen eingeteilt. Im Hinblick auf den Fokus der vorliegenden Arbeit auf die im Nenner des Solvabilitätskoeffizienten erfassten Risikopositionen gegenüber Staaten, wird auf die aufsichtsrechtlichen Kapitalkomponenten nur knapp eingegangen. Das Kernkapital (Core Capital) – beziehungsweise Eigenkapital der Klasse 1 (Tier 1 Capital) – bestand primär aus dem Stammkapital und den offenen Rücklagen. Ergänzungskapital (Supplementary Capital) – beziehungsweise Eigenkapital der Klasse 2 (Tier 2 Capital) – umfasste insbesondere bestimmte Arten stiller Reserven, Neubewertungsreserven, allgemeine Reserven für Forderungsausfälle, hybride Finanzierungsinstrumente und nachrangige Verbindlichkeiten. Abschließend erfolgten Abzüge vom Eigenkapital vor allem für bilanzierte Geschäfts- oder Firmenwerte und Beteiligungen an anderen Banken. Das Kernkapital musste während des Basel-I-Regimes mindestens 50 % des Gesamtkapitals ausmachen. Diese grundlegende Klassifizierung der Kapitalbasis einer Bank wurde in späteren Reformen beibehalten und überarbeitet. Neben diesen mikroprudenziellen Kapitalanforderungen wurden mit Basel III weitere makroprudenzielle Kapitalanforderungen eingeführt, die einen möglichen Ansatzpunkt zur zukünftigen aufsichtsrechtlichen Behandlung von Risikopositionen gegenüber Staaten bieten und daher näher in Kapitel 2.7 erläutert werden.

## 2.2.2 Standardansatz für das Kreditrisiko

Die mit dem Basel-I-Standard festgelegten Risikogewichte basierten auf breiten Kategorien von Bilanzaktiva ohne direkte Berücksichtigung der Bonität der jeweiligen

<sup>32</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision (1988), S. 3–8, Abs. 12–27, zu den Empfehlungen des BCBS zu anrechenbaren Eigenmitteln während des Basel-I-Regimes. Vgl. Europäischer Rat (1989a), S. 17–20, Art. 2–6, zur Umsetzung anrechenbarer Eigenmittel in der EU während des Basel-I-Regimes.