

# Grundlinien der neuen Eigenkapitalvereinbarung Basel II

Die bestehende Eigenkapitalvereinbarung (Basel I) hat einst sehr erfolgreich die Regulierung der Kreditrisiken international harmonisiert. Mittlerweile entspricht sie nicht mehr der gängigen Bankpraxis. Die vorgeschlagene Neufassung (Basel II) versucht, das komplexe Bankgeschäft in einer völlig heterogenen Bankenwelt allgemeingültig zu regulieren. Dabei wird erneut das Ziel der Stärkung der Stabilität des Finanzsystems anvisiert. Die volkswirtschaftliche Bedeutung eines stabilen Finanzsystems rechtfertigt den grossen Aufwand. In der Schweiz wird die Eidg. Bankenkommission (EBK) sämtliche Ansätze von Basel II umsetzen.<sup>1</sup>



Seit Beginn der Revision von Basel I, der Eigenkapitalvereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht von 1988, fand ein intensiver Dialog zwischen den zuständigen Aufsichts- und Regulierungsinstanzen sowie Vertretern der Finanzbranche statt. Im Bild: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Basel.

Bild: Keystone

## Basel I als internationaler Eigenmittelstandard

Seit den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts konnte man bei den Banken international einen Trend zu einer stetigen Verringerung des Eigenkapitals im Vergleich zu den eingegangenen Risiken feststellen. Indem die Banken ihre Ausleihungen mit immer weniger eigenen Mitteln unterlegten, wuchs zusehends die Gefahr, dass sie bei einer Verschlechterung ihres Kreditportfolios nicht mehr über ein ausreichendes Eigenkapitalpolster verfügten, um grosse Verluste abzufedern, und dass sie so selber in Schieflage gerieten. Ein Finanzsystem mit angeschlagenen Banken ist weniger widerstandsfähig gegenüber Störungen und Krisen. Wenn sich solche Turbulenzen im Finanzsystem auf die Realwirtschaft auswirken, kann dies enorme volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen. Die im Jahre 1988 vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedete Eigenkapitalvereinbarung (Basel I) stoppte diese Besorgnis erregende Entwicklung. Die für alle Banken einheitlichen und relativ einfach anzuwendenden Mindestanforderungen harmonisierten die Regulierung der Kreditrisiken auf internationaler Ebene und stärkten somit die Stabilität des Finanzsystems. Obwohl Basel I völkerrechtlich kein verbindliches Abkommen ist und ursprünglich für die

Umsetzung in den G-10-Ländern und der EU gedacht war, wird es bis heute – wohl gerade seiner Einfachheit wegen – in über hundert Ländern angewendet und entwickelte sich zu einem weltweit anerkannten Eigenmittelstandard.

## Wandel im Bankgeschäft

Seither hat sich das Bankgeschäft stark gewandelt. Nicht nur in einzelnen nationalen Märkten konnte man eine Konzentration innerhalb des Bankensektors feststellen. Es zeigte sich gleichzeitig auch international eine Konsolidierung hin zu grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen zu riesigen Banken. Aber nicht nur die Organisationsformen von Banken änderten sich. Die Produktvielfalt und die Komplexität der einzelnen Produkte haben sich ebenfalls enorm vergrössert. Der Umfang des traditionellen Retailgeschäfts mit Hypotheken, Firmenkrediten und Spareinlagen entwickelte sich etwa im gleichen Umfang wie die übrige Wirtschaft. Das Ausserbilanzgeschäft der international tätigen Banken explodierte geradezu in der gleichen Zeit. Da diese neuen Produkte, wie (Kredit-)Derivate, Swaps, Futures, Verbriefungen usw., zum Teil äusserst komplexe Zahlungsströme aufweisen, ist auch ihr effektives Risikoprofil nicht mehr auf den ersten Blick augenfällig, sondern



**Daniel Sigrüst**  
Leiter der Gruppe  
Risikomanagement,  
Eidg. Bankenkommission  
(EBK), Bern

<sup>1</sup> Der Autor dieses Beitrages ist Schweizer Vertreter in der Accord Implementation Group (AIG) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und für die Umsetzung von Basel II in der Schweiz verantwortlich.



Bild: Keystone

Mit der Umsetzung von Basel II ist in der Schweiz die Eidg. Bankenkommission (EBK) betraut. Unter ihrer Leitung erarbeitet eine gemischte nationale Arbeitsgruppe aufsichtsrechtlichen Normen, welche die Basler Mindeststandards in der Schweiz festschreiben. Im Bild: Der Präsident der EBK, Kurt Hauri (links), und der Direktor des Sekretariats, Daniel Zuberbühler.

bisweilen nur schwer zu erfassen. Diese Instrumente weisen teilweise eine verdeckte Hebelwirkung auf. Als weitere Folge der komplexen, nicht standardisierten Produkte haben auch die rechtlichen Risiken zugenommen. Aufgrund der Internationalisierung der Finanzmärkte können sich Störungen in einem nationalen Finanzsystem sofort auf andere ausbreiten.

Diese Ausserbilanzgeschäfte haben nicht nur zu Absicherungszwecken gedient, sondern auch zur zusätzlichen Übernahme von Risiken. Dadurch haben sich noch nie dagewesene Konzentrationen von gewaltigen Risiken bei einigen wenigen global agierenden Finanzinstituten ergeben. Obwohl die Übernahme von undiversifizierbaren Risiken ein Kerngeschäft von Banken darstellt und sie dafür auch entschädigt werden, hat die Risikoexposition einzelner Grossbanken im Vergleich zur Grösse einzelner Volkswirtschaften bedrohliche Dimensionen angenommen.

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auf die Fortschritte der Informationstechnologie und – darauf basierend – Verbesserungen im Risikomanagement der Banken zurückzuführen. Dadurch wurde es möglich, die ökonomischen Risiken der Finanzkontrakte genauer zu messen und ein entsprechendes ökonomisches Kapital zur Abfederung von Verlusten zu bestimmen.

Die minimalen regulatorischen Eigenmittelanforderungen orientieren sich hingegen nach wie vor an den zwar grobschlächtigen, dafür aber einfachen Regeln von Basel I. Hieraus ergibt sich die Gefahr, dass sich Banken aus Renditeüberlegungen besonders für diejenigen Kredite interessieren, die im Vergleich zu ihrer regulatorischen Einordnung ein erhöhtes ökonomisches Risiko aufweisen. Mit Hilfe von Verbriefung oder Derivaten lassen sich die Kredite mit umgekehrtem Profil an andere Parteien mit geringeren aufsichtsrechtlichen Vorschriften weiterreichen. Diese regulatorische Arbitrage unterminierte das ursprüngliche Ziel der Stärkung der Stabilität des Finanzsystems zusehends.

### Basel II als Abbild des modernen Bankgeschäfts

Um die Erreichung dieses Ziels weiter sicherzustellen sowie auch in Zukunft die Gleichbehandlung der Banken im Wettbewerb untereinander zu gewährleisten, beschloss der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 1998, die bestehende Eigenkapitalvereinbarung zu überarbeiten und die Arbeiten an einem neuen, differenzierten Regelwerk (Basel II) aufzunehmen. Basel II soll die Bankregulierung wieder näher an die aktuelle Praxis des Bankgeschäfts heranführen. Als erste tragende Säule sind darin Mindestkapitalanforderungen für Kredit- und Marktrisiken<sup>2</sup> sowie operationelle Risiken enthalten. Im Gegensatz zu Basel I, wo eine Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken implizit bei den Kreditrisiken berücksichtigt wird, findet unter Basel II eine getrennte Betrachtung der beiden Risikotypen statt. Das heutige Eigenkapital im Finanzsystem soll dabei erhalten bleiben. Anstelle eines starren Einheitskorsetts bietet Basel II für jede der erwähnten drei Risikokategorien eine Menüauswahl von verschiedenen Methoden zur Berechnung der Eigenmittelanforderung an. Damit wird der unterschiedlichen Grösse bzw. Organisation der Bank sowie der Komplexität ihrer Geschäftstätigkeit Rechnung getragen. Die einfachen, weniger aufwendigen Methoden führen – als Kompensation für die fehlende Genauigkeit – zu höheren Eigenmittelanforderungen als die ausgefeilteren, anspruchsvollen Ansätze, die näher bei den ökonomischen Risiken liegen und an eine strenge Prüfung bzw. Bewilligung durch die zuständige Aufsichtsbehörde gebunden sind. Die fortgeschrittenen Ansätze orientieren sich an den Verfahren des Risikomanagements, wie sie von international tätigen Grossbanken intern entwickelt und gebraucht werden.

In Ergänzung zur ersten Säule befasst sich neu eine zweite Säule mit aufsichtsrechtlichen Verfahren zur Überprüfung des Risikoprofils

<sup>2</sup> Bereits 1996 ergänzte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die Eigenkapitalvereinbarung mit Richtlinien zur Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken. Die Banken können aus verschiedenen auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Verfahren auswählen. Diese Marktregulierung, die sich bis heute bewährt hat, wird unter Basel II unverändert übernommen.

<sup>3</sup> Wer sich für die Details der drei Säulen sowie für die verschiedenen Menüs interessiert, sei auf die Internetseite der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) verwiesen ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

<sup>4</sup> Internet: [www.ebk.admin.ch](http://www.ebk.admin.ch).

<sup>5</sup> Eine sog. schweizerische «Quantitative Impact Study» (QIS).

der einzelnen Banken durch die zuständige Behörde. Schliesslich beabsichtigt eine ebenfalls neue dritte Säule, mit erhöhten Offenlegungspflichten – als eine Art disziplinierendes Wettbewerbselement – die Markttransparenz zu erhöhen.

Basel II wird voraussichtlich Mitte 2004 verabschiedet werden und auf Ende 2006 in Kraft treten. Von Beginn der Revision von Basel I an fand ein intensiver Dialog und Gedankenaustausch zwischen den zuständigen Aufsichts- und Regulierungsinstanzen sowie Vertretern der Finanzbranche statt.<sup>3</sup>

### **Breiter Konsens – und ein paar Nebengeräusche**

Bei der Frage nach der Notwendigkeit von Basel II herrscht unter allen Beteiligten und Betroffenen ein breiter Konsens. Nichtsdestotrotz gibt es auch Kontroversen rund um Basel II. Die auf den ersten Blick scheinbare Komplexität des neuen Abkommen erklärt sich insbesondere durch die Vielzahl der angebotenen Wahlmöglichkeiten sowie durch den Anspruch von Basel II, das komplexe Bankgeschäft in einer völlig heterogenen Bankenwelt allgemeingültig zu regulieren. Die von Basel II angeblich immensen verursachten Kosten für die Banken erscheinen allerdings in einem anderen Licht, wenn man berücksichtigt, dass das Abkommen lediglich «Best Practice» im heutigen Bankengeschäft sicherstellen möchte und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit eines Instituts zwangsläufig Investitionen in die Informationstechnologie und in die Weiterentwicklung des Risikomanagements bedarf. Den erwähnten Kosten der neuen Regulierung steht jedoch ein grosser volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber: Neben dem Schutz der Einleger vor Bankzusammenbrüchen und der Banken vor «schwarzen Schafen» unter der Konkurrenz ist hier insbesondere die Stabilität des Finanzsystems zu erwähnen. Dieses öffentliche Gut stellt eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Kapitalallokation dar. Dem Schutze nationaler Finanzsysteme kann deshalb nur ein internationales Abkommen der Regulierung weltweit tätiger Banken in global vernetzten Finanzmärkten gerecht werden.

### **Wer hat Angst vor Prozyklizität?**

Bei der Diskussion um mögliche Gefahren der Prozyklizität gehen die Ansichten auseinander. So gibt es Befürchtungen, dass eine risikogerechtere Eigenmittelunterlegung im Bankgeschäft die Zyklen der gesamten Wirtschaft verstärken könnte. Diese Prozyklizität wird damit begründet, dass die Banken für Firmenkredite bei einem konjunkturellen

Abschwung zusätzliches Eigenkapital halten müssen, weil sich parallel zur wirtschaftlichen Lage auch die Bonität der Schuldner verschlechtert. Möglicherweise – so lautet diese These – reagierten die Banken dann mit einer zurückhaltenderen Kreditvergabepolitik, was zu einer Kreditverknappung führen könnte. Dadurch würde sich die rezessive Situation weiter verschärfen.

Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass Banken mit genaueren Messsystemen, die eine Beurteilung der Bonität von Schuldnern unabhängig vom Konjunkturzyklus ermöglichen, während Boomphasen bei der Vergabe von Krediten zurückhaltender sind und daher bei einem wirtschaftlichen Abschwung weniger auf die Bremse treten müssen. Bereits heute lässt sich erkennen, dass Banken in rezessiven Phasen ihre Kredite aus eigenem Antrieb mit zusätzlichen eigenen Mitteln unterlegen. Da Basel II lediglich die gängige Praxis der Banken abbildet, ist im Vergleich zu heute keine Änderung bei der Kreditvergabe zu erwarten. Beim traditionell sehr hohen Eigenkapitalisierungsgrad der Schweizer Banken ist eine Kreditverknappung wohl recht unwahrscheinlich.

Zudem sind nicht alle Sektoren einer Volkswirtschaft von den Konjunkturzyklen in gleichem Masse betroffen. Auch innerhalb einer bestimmten Branche wirkt sich die Wirtschaftslage unterschiedlich stark auf die verschiedenen Kreditnehmer einer Bank aus; d.h., unabhängig von der wirtschaftlichen Gesamtsituation gibt es in den Kreditbüchern einer Bank einen gewissen Risikoausgleich (keine Monokultur). Dem Begriff des Konjunkturzyklus ist deshalb in diesem Zusammenhang mit einer gewissen Skepsis zu begegnen.

### **Umsetzung von Basel II in der Schweiz**

Mit der Umsetzung von Basel II ist in der Schweiz die Eidg. Bankenkommission (EBK)<sup>4</sup> betraut. Unter ihrer Leitung erarbeitet eine gemischte nationale Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern aller relevanten Interessengruppen der schweizerischen Finanzbranche zusammensetzt, aufsichtsrechtliche Normen, welche die Basler Mindeststandards in der Schweiz festschreiben. Diese Arbeitsgruppe wird 2005 entsprechende Entwürfe allen interessierten Kreisen zur Vernehmlassung vorlegen, sodass die entsprechenden regulatorischen Vorschriften frühzeitig vor Inkraft-Treten von Basel II am 31. Dezember 2006 vom Bundesrat verabschiedet werden können. Anpassungen des Bankengesetzes sind für die Umsetzung von Basel II nicht erforderlich. Für 2005 ist zudem eine Erhebung<sup>5</sup> unter den Schweizer Banken vorgese-

hen, bei der die institutsspezifischen Eigenmittelanforderungen unter der aktuellen Regulierung und unter dem erarbeiteten Regulierungsentwurf verglichen werden. Mit dieser Untersuchung kann die definitive Abstimmung der Risikogewichtungssätze der Regulierung vorgenommen werden.

In der Schweiz werden alle von Basel II angebotenen Menü-Ansätze umgesetzt werden; sie stehen grundsätzlich auch jedem Institut zur Verfügung. Gleichwohl erwartet die EBK, dass die meisten Schweizer Banken unter der neuen Regulierung die relativ einfachen Standardverfahren zur Berechnung der Eigenmittelanforderung einsetzen werden, sich aber an den bewilligungspflichtigen fortgeschrittenen Verfahren zur Verbesserung ihres Risikomanagements orientieren. Eine Umfrage<sup>6</sup> der EBK ergab, dass zum jetzigen Zeitpunkt – neben rund 20 Auslandsbanken – lediglich die beiden Grossbanken und eine weitere Bank um eine Bewilligung von bankinternen Verfahren nachfragen. Das grosse Interesse der Auslandsbanken ist darauf zurückzuführen, dass ihre Konzernmütter im Ausland bei Verwendung der fortgeschrittenen Verfahren seitens der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde in der Pflicht stehen, die fortgeschrittenen Verfahren bei ihren Bankentöchtern anzuwenden. Mit Blick auf die Prüfung der strengen Bewilligungsvoraussetzungen der fortgeschrittenen internen Verfahren hat die EBK 2003 mit den beiden Grossbanken regelmässig Gespräche geführt. Erste Vorprüfungen sowohl im Bereich des Kreditrisikomanagements als auch im Bereich des Managements operationeller Risiken sind bereits zu Beginn 2004 geplant. Entsprechende Prüfteams seitens der EBK wurden gebildet.

Wie bereits unter der aktuellen Regulierung sieht die EBK vor, generell an jedes Institut höhere Eigenmittelanforderungen zu stellen, als dies Basel II erfordert. Die eigenen Mittel des schweizerischen Finanzsystems sollen auch unter der neuen Regulierung insgesamt erhalten bleiben. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung in der Schweiz werden die beiden Grossbanken – ein ähnliches Risikoprofil wie heute vorausgesetzt – unter der neuen Regulierung vergleichbare Eigenmittelanforderungen zu erfüllen haben.

Auf die Kompatibilität der neuen Schweizer Vorschriften mit ausländischen Vorschriften soll nach Möglichkeit geachtet werden. Die EBK versucht, sich aus der Schweizer Regulierung ergebende schwer wiegende Wettbewerbsnachteile für Schweizer Banken im In- und Ausland möglichst auszuschliessen. Höchste Priorität geniessen dabei jedoch die Stabilität und der Ruf des Finanzplatzes Schweiz. Ein Abweichen von Basel II ist dann denkbar, wenn den Besonderheiten des

Schweizer Bankengeschäftes – wie zum Beispiel im Fall des Lombardkredits – zu wenig Rechnung getragen wird.

Dem Problem der adversen Selektion, d.h. der Gefahr, dass sich gute Kreditrisiken aufgrund risikogerechter und daher vergleichsweise günstiger Kreditkonditionen bei Banken mit fortgeschrittenen Methoden sammeln, während sich die schlechten bei Banken mit einfacheren Ansätzen konzentrieren, wird die EBK mit dem Instrumentarium der zweiten Säule (aufsichtsrechtliche Verfahren zur Überprüfung des Risikoprofils) entgegenwirken.

Dass Basel II in der Schweiz zu einer Kreditrationierung gegenüber den kleineren und mittleren Unternehmen führen könnte, ist aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich. Die revidierte Eigenmittelvereinbarung beschreibt denn auch keine neuen Standards, sondern bildet – um es nochmals zu sagen – die gängige Praxis des Bankgeschäfts ab.

## Fazit

Basel II ist mehr als eine Palette bankinterner, hochgezüchteter Verfahren zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen. Die überwiegende Mehrheit der Schweizer Banken wählt dazu Standardverfahren; sie orientiert sich aber bei den Anforderungen fürs Risikomanagement gleichwohl an «Best Practice»-Verfahren. Die neue Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) baut neben der Eigenmittelunterlegung der bankwirtschaftlichen Risiken neu ausdrücklich auch auf aufsichtsrechtliche Verfahren (zweite Säule) sowie mit strengeren Offenlegungspflichten (dritte Säule) auch auf die disziplinierende Kraft der Märkte.

Die Stabilität des Finanzsystems ist gesamtwirtschaftlich von herausragender Bedeutung. Deshalb muss sich die Bankenregulierung als wichtiger Garant hierfür stets den aktuellen Gegebenheiten und Entwicklungen der beaufsichtigten Institute anpassen und mit ihnen gleichziehen. Sie hat dabei jeweils die Kosten der Regulierung dem entsprechenden Nutzen gegenüberzustellen. Dies garantiert, dass bei der Umsetzung ein gesundes Augenmass eingehalten wird. In diesem Sinne ist Basel II kein Endzustand, sondern ein logisches und vor allem wichtiges nächstes Etappenziel. ■

<sup>6</sup> Vgl. EBK-Mitteilung Nr. 30, 9.9.2003.