



Medienkonferenz der Eidg. Bankenkommission vom 29. April 2004

Fürsprecher Daniel Zuberbühler
Direktor der Eidg. Bankenkommission

Die Umsetzung von Basel II in der Schweiz

Die neue Eigenkapitalvereinbarung soll Ende 2006 in Kraft treten. Basel II kommt also, wenn auch als Zangengeburt. Da die Eidg. Bankenkommission (EBK) eine starke Eigenkapitalbasis als tragende Säule unseres Bankensystems erachtet, setzt sie auf einen "Swiss finish". Dieser erfolgt in gut helvetischem Pragmatismus und mit dem nötigen Augenmass. Deshalb wird Basel II auch nicht zum KMU-Killer.

Über Basel II ist bereits derart viel gesagt und geschrieben worden, dass auch hierzulande niemand mehr meint, es handle sich um die zweite Mannschaft unseres nationalen Fussball-Champions FC Basel. Für mehr Details kann ich Sie deshalb auf den neusten EBK-Jahresbericht verweisen, wo wir unsere Vorstellungen über die nationale Umsetzung unter den „Wesentlichen Themen“ (I/2) und unter „Internationales“ (VI/1.1.2) die laufenden Diskussionen im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht näher ausgeführt haben. Wer graphische Darstellungen vorzieht, mag sich auf unserer Website die PowerPoint-Präsentationen aus der Road Show zu Basel II ansehen¹. In der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit kann ich mich deshalb auf einige wenige zentrale Fragen zu Basel II konzentrieren.

1. Kommt Basel II überhaupt?

Antwort: Ja, aber es ist eine Zangengeburt.

Im Sommer 1998 kamen wir im Basler Ausschuss zum Schluss, die damals zehnjährige Eigenkapitalvereinbarung (Basel I) könne nicht bloss durch punktuelle Änderungen repariert werden, sondern benötige eine Totalrevision. Wir hätten uns jedoch nie träumen lassen, dass wir beinahe sechs Jahre später den neuen internationalen Mindeststand für die Eigenmittelausstattung der Banken immer noch nicht fertiggestellt hätten. Mit jeder Konsultationsrunde und den sie begleitenden Datenerhebungen (sog. Quantitative Impact Studies) tauchten neue Probleme oder Einwände auf und der Zeitplan musste mehrmals erstreckt werden. Letztes Jahr drohte das ganze Projekt aufgrund funda-

¹ http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/20030701/m030701_01d.pdf



mentaler Kritik aus den spät erwachten USA sogar zu kippen. Es konnte nur durch den Kompromiss von Madrid über eine konzeptionelle Änderung des internen Kredit-Rating-Verfahrens (IRB) gerettet werden. An diesem Brocken kauen wir noch jetzt, zumal die früher bei den Banken erhobenen Daten für die Abschätzung der jüngsten Änderungen nur beschränkt aussagekräftig und überhaupt wenig zuverlässig sind. Der Basler Ausschuss wird zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit in diesem Sommer das neue Regelwerk verabschieden, wird daran aber bis zum geplanten Inkrafttreten Ende 2006 noch allerlei Änderungen anbringen müssen. Mitte 2004 werden wir also mehr als ein weiteres, unverbindliches Konsultationspapier, schon eher eine gute Grundlage für die nationalen Umsetzungsprozesse haben, aber immer noch nicht das definitive Regelwerk.

Zu viel Arbeit und Prestige ist bereits in Basel II investiert und zu hohe Erwartungen sind in der grundsätzlich positiv gesinnten Finanzbranche geweckt worden, als dass sich der Basler Ausschuss noch einen Übungsabbruch leisten könnte. Ein Rückzug auf Basel I, das ja einstweilen noch weltweit Anwendung findet, wäre nicht glaubwürdig, nachdem dieser alte, grobschlächtige Standard für sophistische international tätige Banken als überholt gilt. Falls wider Erwarten mit den USA in Basel bis 2006 keine Einigung erzielt würde, müssten wir uns in Europa, einschliesslich der Schweiz, die Frage stellen, ob wir Basel II allein durchziehen. Für global tätige Banken wäre dies indessen keine befriedigende Lösung. Klar ist hingegen, dass wir in der Schweiz Basel II nicht isoliert, sondern nur international koordiniert und sicher nicht vor der EU umsetzen werden. Von vorausseilendem Gehorsam – wie uns etwa vorgeworfen wird – kann also keine Rede sein.

2. Warum braucht es einen „Swiss finish“?

Antwort: Eine starke Eigenkapitalbasis ist eine tragende Säule unseres Bankensystems.

Basel II ist nur ein Mindeststandard, also der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Aufsichtsbehörden und Notenbanken der G10 - effektiv sind es 13 Länder - mit je eigenen Interessen, Aufsichtssystemen und vor allem unterschiedlichem politischem Gewicht einigen können. Es steht dem einzelnen Land somit frei, seine Eigenmittelanforderungen über dem internationalen Mindeststandard anzusetzen sowie Vereinfachungen oder Differenzierungen vorzunehmen, sofern sie mindestens gleichwertig sind. Nach oben sind strengeren nationalen Vorschriften wiederum faktische Grenzen durch die Forderung nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität des eigenen Bankensystems bzw. Finanzplatzes gesetzt. Wir können bei diesem heiklen Balanceakt also unsere schweizerischen Eigenmittelanforderungen deutlich über, aber nicht völlig jenseits des internationalen Mindeststandards festlegen. Das haben wir bereits bei der schweizerischen Umsetzung von Basel I getan und wir gedenken dies auch unter Basel II zu tun. Insgesamt wollen wir das hohe Eigenmittelniveau halten, also wegen Basel II weder erhöhen noch senken. Wir machen dies nicht, weil wir überall – wie Leute mit selektiver Wahrnehmung behaupten – Musterschüler sein wollen. Es gibt genügend Beispiele, wo wir nicht über die internationalen Standards hinausgehen



oder diesen sogar hinten nachhinken und nun nachbessern müssen – wie etwa in der internationalen Amtshilfe im Börsenbereich oder bei den Vor-Ort-Kontrollen ausländischer Bankaufsichtsbehörden. Bei den Eigenmitteln übertreffen wir den internationalen Mindeststandard, weil wir von der Notwendigkeit einer starken Eigenkapitalbasis für unser Bankensystem überzeugt sind, gerade auch mit Blick auf das für unser Vermögensverwaltungsgeschäft zentrale Kundenvertrauen in die Solvenz. Diese vorsichtige Politik hat sich in der Krise des inländischen Kreditgeschäftes der 90er Jahre, wo unser Bankensystem Verluste von rund 60 Milliarden Franken zu bewältigen hatte, ebenso bewährt wie während der im März 2003 beendeten dreijährigen Börsenbaisse. Dass die geltenden schweizerischen Eigenmittelanforderungen je nach Risikostruktur der einzelnen Bank zwischen 20 und 50 Prozent über dem Minimum von Basel I liegen, ist offensichtlich kein Wettbewerbsnachteil für unsere Banken. Sonst bliebe unerklärlich, warum sie Ende 2003 im Durchschnitt 156 (Vorjahr 159) Prozent des schweizerischen Minimums hielten und fast zwei Drittel der Banken sogar das Doppelte oder mehr der erforderlichen Eigenmittel auswiesen.

Am ehesten könnten sich angesichts des internationalen Konkurrenzkampfes noch die beiden Grossbanken darüber beschweren, dass sie nicht nur die strengeren schweizerischen Mindestanforderungen jederzeit erfüllen, sondern darüber hinaus auch noch – wie jede andere Bank - die EBK-Zielgrösse des zusätzlichen Puffers von 20 Prozent beachten müssen. Diese Zielgrösse darf nur temporär aus besonderen Gründen und unter engerer Begleitung unterschritten werden. Es wäre jedoch unter dem Gesichtspunkt des Systemrisikos – und letztlich des Schutzes der Steuerzahler – unverantwortlich, ausgerechnet diejenigen beiden Konzerne, die rund die Hälfte des inländischen Marktes und seiner Infrastruktur ausmachen sowie mit den mannigfaltigen Risiken globaler Finanzmärkte eng vernetzt sind, laxeren Standards zu unterwerfen als kleine und mittlere Banken. Überkapitalisiert sind unsere globalen Giganten und ihre ausländischen Konkurrenten deswegen noch längst nicht: gemessen an der Bilanzsumme beträgt ihr Eigenkapital bescheidene 3-4 Prozent. Das alte Argument, zu viel Eigenkapital verleite zu verschwenderischen Dummheiten, darf jedenfalls nicht von hochbezahlten Spitzenmanagern vorgebracht werden. Von ihnen muss man füglich verlangen, dass sie verantwortungsbewusst und professionell mit dem Eigenkapital umgehen und sich nicht durch problematische Kennzahlen wie dem Return on Equity blenden lassen.

3. Ist Basel II ein Beispiel für Überregulierung?

Antwort: Nein, jedenfalls nicht, wenn man es mit helvetischem Pragmatismus und Augenmass umsetzt.

Basel II ist eben gerade kein starres Einheitskorsett, sondern ein Paradebeispiel für differenzierte Regulierung, welche dank einer Menu-Auswahl zwischen dem einfachen Standardverfahren und komplexen internen Verfahren den individuellen Bedürfnissen von Banken unterschiedlichster Grösse, Geschäfts- und Organisationsstruktur, Komplexität und Risiken voll Rechnung trägt. Basel II wird fälschlicherweise mit der Berechnung regulatorischer Eigenmittelanforderungen aufgrund komplexer interner Rating-Systeme für Kreditrisiken (Internal Ratings Based Approach, IRB) und noch wenig etab-



lierten internen Verfahren für operationelle Risiken (sog. Advanced Measurement Approaches, AMA) gleichgesetzt. IRB und AMA sind zwar die grossen konzeptionellen Neuerungen von Basel II, aber bei uns in der Schweiz werden sie für Aufsichtszwecke nur von den beiden Grossbanken, einigen Töchtern ausländischer Grossbanken und vielleicht ein oder zwei anderen Banken angewendet werden. Die ganz grosse Mehrheit unserer Banken und Effekthändler werden hingegen das Standardverfahren von Basel II anwenden, das gegenüber dem geltenden schweizerischen Recht nur unwesentlich aufwendiger ist und bei der Umsetzung auch noch gezielt vereinfacht werden kann.

Wir wiederholen es immer wieder mit aller Deutlichkeit: von kleinen und mittleren Banken erwarten wir nicht und erachten es auch als unverhältnismässig, dass sie den grossen Aufwand für die behördliche Abnahme komplexer interner Verfahren auf sich nehmen, nur um ihre regulatorischen Eigenmittelanforderungen zu bestimmen. Dank angemessenen Überschüssen sind sie ja auch nicht auf eine messerscharfe Eigenmittelkalkulation angewiesen. Sinnvoll und erwartet ist hingegen, dass sich alle Institute je nach Schwergewicht ihrer Tätigkeit zur Verbesserung ihres Risikomanagements an den sehr guten Grundprinzipien der internen Verfahren von Basel II ausrichten, diese also als obere Messlatte zum Vorbild nehmen. Wer keine komplexen Verbriefungs- oder Derivattransaktionen tätigt, kann sich ohnehin die Lektüre Dutzender schwer verdaulicher Seiten des Basler Regelwerkes ersparen. Wer – wie die grosse Mehrheit – das Standardverfahren für Kreditrisiken oder gar den simplen Basisansatz für operationelle Risiken wählt, kommt mit maximal einem Zehntel des 600-seitigen Basler Regelwerkes aus.

Gefragt wird hin und wieder, warum wir Basel II nicht wie die USA nur auf die grössten international tätigen Banken und dann gleich in den komplexesten Varianten anwenden und den Rest auf Basel I belassen. Wir stimmen mit unseren US-Kollegen darin überein, dass die komplexen Varianten von Basel II in erster Linie auf die Spitzenklasse international tätiger Grossbanken zugeschnitten sind und sich nicht für eine flächendeckende Anwendung eignen. Basel II ist aber auch in den einfachen Varianten ein klarer Fortschritt, der für unsere Verhältnisse eine Umsetzung lohnt.

4. Ist Basel II ein KMU-Killer?

Antwort: Nein, Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden im Schnitt unter Basel II eher entlastet und sicher nicht diskriminiert.

Für viele Leute ist Basel II ein Synonym für interne Kredit-Rating-Verfahren, mit welchen die Banken die Bonität ihrer Schuldner aufgrund finanzieller und nicht-finanzieller Faktoren individuell einschätzen und gestützt auf statistische Erfahrungswerte in verschiedene Risikoklassen mit entsprechend differenzierten Risikoprämien bzw. Kreditzinsen einteilen. Dies trifft vorweg nicht für das Standardverfahren von Basel II zu, welches nicht auf bankinterne Ratings abstellt, sondern wie schon unter Basel I auf einigen wenigen, durch die Regulierung vorgegebenen pauschalen Risikogewichtungskategorien beruht. Richtig ist, dass Basel II in seinen komplexeren Varianten neu auch eine differenziertere Eigenmittelberechnung für Kreditrisiken aufgrund interner Ratings zu-



lässt. Basel II vollzieht damit aber nur eine Entwicklung nach, die gut geführte Banken aus eigenem Antrieb und ungeachtet der pauschalen Behandlung der Schuldner durch die bisherigen Eigenmittelvorschriften für ein besseres Management ihrer Kreditrisiken längst vollzogen haben. Die Debatte über eine allfällige Benachteiligung der KMU-Finanzierung hat in unserem Lande deshalb Jahre vor der Lancierung des Basel II-Projektes eingesetzt und wurde lediglich unter dem Schreckgespenst von Basel II neu entfacht. Zur Beunruhigung besteht jedoch kein Anlass, weil Basel II im IRB-Verfahren Kredite an KMU unter den Unternehmenskrediten bevorzugt behandelt und kleinere Kredite im Retailgeschäft sowohl unter dem IRB-Verfahren wie unter dem Standardverfahren noch zusätzlich privilegiert. Überdies werden Kreditrisiken generell zulasten der neu eingeführten Kategorie operationeller Risiken entlastet.

Nützlich ist die engagiert geführte Diskussion über Basel II und KMU trotzdem: Sie hat zum einen Banken und Aufseher dazu gezwungen, den Sinn und die Kriterien bankinterner Rating-Systeme einlässlich zu erläutern und den KMU Wege zur Verbesserung ihres Ratings aufzuzeigen. Zum andern hat sie auch bei den Kritikern das Verständnis für eine risikogerechte Kreditpolitik und Preisgestaltung im Interesse des Gläubigerschutzes und der nachhaltigen volkswirtschaftlichen Entwicklung gefördert.