



Medienkonferenz vom 19. April 2005

Fürsprecher Daniel Zuberbühler
Direktor der Eidg. Bankenkommission

Basel II – cuisine suisse: Menüs für jeden Geschmack

Die schweizerische Umsetzung der revidierten Eigenkapitalvereinbarung des Basler Ausschusses – Basel II – war bereits Gegenstand meiner Ausführungen an unserer Medienkonferenz 2004¹. Dem neuen Jahresbericht² können Sie entnehmen, dass die nationale Arbeitsgruppe mit grossem Engagement am Werk ist, damit die neue Verordnung für Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften und die erläuternden Rundschreiben am 1. Januar 2007 in Kraft treten können.

Vor einem Jahr wagte ich die Aussage, dass Basel II jedenfalls dann kein Beispiel für Überregulierung ist, wenn man es mit helvetischem Pragmatismus und Augenmass umsetzt. Keine Einheitskost (one-size-fits-all), sondern differenzierte Regulierung für unterschiedliche Bedürfnisse, ein Eigenmittelniveau weiterhin deutlich über dem allzu bescheidenen internationalen Mindeststandard sowie eine pflegliche Behandlung der Kredite an KMU, so lauten die Devisen. Mit der Schweizerischen Bankiervereinigung haben wir uns darauf geeinigt, dass die Leitlinien und grundsätzlichen Weichenstellungen eines so bedeutenden Regulierungsprojektes durch die Führungsspitzen vor Beginn der Detailarbeiten technischer Experten festgelegt werden müssen. Dieses Vorgehen führte zum Einbau einer weiteren Variante im Menüplan, dem sogenannten internationalen Standardverfahren. Demnächst soll auch der Bundesrat durch ein Aussprachepapier über die Grundzüge orientiert und nicht erst im nächsten Jahr mit einem ausformulierten und vernehmlasssten Verordnungstext mit sehr technischem Inhalt konfrontiert werden.

Welche Menüs³ stehen auf der umfangreichen Speisekarte und wem sind sie zu empfehlen?

¹ vgl. <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2004/referate2004.html>

² vgl. Jahresbericht 2004 S. 17 ff.

³ Zu der von Basel II vorgegebenen Menüauswahl verschiedener Methoden vgl. Jahresbericht 2003 S. 23 ff.



1. Das schweizerische Standardverfahren: gesunde, traditionelle einheimische Kost mit internationalen Zutaten

Zugeschnitten auf Universalbanken mit Wohnbauhypotheken, Retailgeschäft und KMU-Krediten sowie alle Institute, die möglichst geringen Umstellungsaufwand wünschen. Wird voraussichtlich von der grossen Mehrheit angewendet.

Das Grundrezept geht auf die Bankenverordnung von 1980 zurück, wo mangels internationaler Vorgaben ein eigenständiges, differenziertes System von Risikogewichten entwickelt wurde. Der erste internationale Mindeststandard des Basler Ausschusses von 1988 – Basel I – war demgegenüber wesentlich primitiver. Es lag deshalb nahe, am risikogerechteren schweizerischen System nur punktuelle Retouchen vorzunehmen und 1997 die in Basel neu entwickelte Unterlegung der Marktrisiken einzubauen. Swiss finish – in der Überregulierungskampagne zu Unrecht diffamiert – bedeutete aber keineswegs, dass wir überall noch einen kostentreibenden helvetischen Zusatz auf das internationale Minimum eingebaut hätten. Vielmehr liegen die geltenden schweizerischen Risikogewichte für Hypothekar- und Unternehmenskredite genau auf dem Minimum von Basel I, für vorsichtig belehnte gewerbliche Hypotheken und die schweizerische Spezialität des Lombardkredites sogar darunter. Deutlich strenger und differenzierter sind wir hingegen für mittel- und längerfristige Interbankgeschäfte, nicht-gegenparteibezogene Aktiven (Immobilien und Sachanlagen), Aktien und Beteiligungen.

Die durch Basel II ausgelösten Änderungen am Standardverfahren für Kreditrisiken sind wenig spektakulär. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, diese Neuerungen vollumfänglich in das schweizerische Standardverfahren einzubauen, im Übrigen jedoch möglichst wenig an einem bewährten und überall installierten schweizerischen System zu ändern. Konkret bedeutet dies in geraffter Form und unter Vorbehalt der im vierten Quartal 2005 geplanten schweizerischen quantitativen Berechnungsstudie (QIS Schweiz):

- Privilegierte Risikogewichtung für private Unternehmensschuldner mit gutem externem Rating (25% bzw. 50% anstatt wie bisher 100%)
- Reduktion der Risikogewichtung für erstrangige Wohnbauhypotheken von 50% auf 35%
- Privilegierte neue Kategorie für Retailkredite (bis 1,5 Mio. CHF) mit einem Risikogewicht von 75% anstatt wie bisher 100%
- Für Lombardkredite wie bisher ein einfacher schweizerischer Pauschalsatz, reduziert von 75% auf 50%, sowie wahlweise die von Basel II neu eingeführten etwas komplexeren Methoden für risikomindernde Deckungen.

Kompensiert werden die Reduktionen durch die neue Unterlegung operationeller Risiken, wo wir das Basel-II-System im Massstab 1:1 übernehmen. Basel II sieht hierfür wahlweise zwei wenig aufwendige Verfahren vor: den simplen Basisindikator-Ansatz mit 15% der Bruttoerträge der gesamten Bank oder das Standardverfahren, bei dem die



Bank in acht Geschäftsfelder aufgeteilt wird, deren Bruttoerträge mit Sätzen von 12, 15 oder 18% unterlegt werden.

Um den Umstellungsaufwand weiter zu minimieren, wird im schweizerischen Standardverfahren schliesslich auch das bisherige System der Berechnung und Begrenzung von Klumpenrisiken, angepasst an die geänderten Risikogewichte für Eigenmittel, beibehalten.

2. Das internationale Standardverfahren: Basel II pur^{plus} als EU-konformes menu touristique

Zugeschnitten auf mittlere international ausgerichtete, börsenkotierte Schweizer Banken und Tochterbanken ausländischer Finanzgruppen sowie alle Institute, welche ohne Doppelberechnung ihre Eigenmittel nach internationalem Massstab (BIZ-ratio) darstellen wollen. Umstellungsaufwand beträchtlich.

Die Gründe, die uns nach einem konstruktiven Dialog mit der Bankiervereinigung dazu bewegen haben, neben dem an Basel II angepassten schweizerischen Standardverfahren parallel auch noch ein zweites – sogenanntes internationales – Standardverfahren zu entwickeln, finden Sie im Jahresbericht (S. 19 f.). Es entspricht offensichtlich dem Bedürfnis eines gewissen Segments unserer Banken, wobei noch offen ist, wer letztlich davon Gebrauch machen wird. Der aufwendige Bau dieser zweiten Gotthardröhre, die nicht jedem Institut offen stehen soll, macht indessen nur Sinn, wenn sie sich möglichst eng an die Vorgaben von Basel II – wir sagen dem Basel II pur – hält. Nun gibt es aber kein einheitliches Basel II pur, weil der Mindeststandard des Basler Ausschusses wiederum Varianten und Raum für nationales Ermessen enthält. Schon eher fündig wird man auf der Suche nach einer konkreten Umsetzung bei der EU-Richtlinie. Aber auch diese kennt verschiedene nationale Umsetzungen, so dass man sich für die eine oder andere entscheiden muss. Für helvetische Besonderheiten bleibt höchstens dann Raum, wenn ein einzelnes Geschäft wie der Lombardkredit in der EU nicht spezifisch geregelt ist.

Für uns ist wichtig, dass Banken, die das weniger risikogerechte internationale Standardverfahren wählen, daraus keinen Wettbewerbsvorteil erlangen bzw. regulatorische Arbitrage betreiben können. Das Ziel einer soliden, deutlich über dem internationalen Mindeststandard liegenden Eigenkapitalausstattung ist vorrangig. Die ungenügende Eigenmittelunterlegung des Interbankgeschäftes und der nicht-gegenparteibezogenen Aktiven sowie der tiefere Risikogewichtungssatz von 20% (anstatt 25% im schweizerischen Verfahren) für gewisse privilegierte Geschäfte müssen also durch einen oder zwei Multiplikatoren kompensiert werden. Vereinfacht ausgedrückt müssen also die nach Basel II pur berechneten risikogewichteten Aktiven am Ende nicht mit 8% (wie im schweizerischen Verfahren oder nach Basel II pur), sondern z.B. mit 9 oder 10% multipliziert werden. Man kann dem auch Basel II pur^{plus} sagen. Die in der Schweiz verlangte gesamthaft höhere Eigenmittelunterlegung wird damit sofort transparent, ohne dass die Bank deswegen eine Doppelberechnung machen oder eine niedrigere BIZ-ratio ausweisen müsste.



Eine zweite Gotthardröhre braucht es auch für die Klumpenrisikovorschriften, weil die EU-Vorschriften zwar dieselben Grenzen, aber eine andere Berechnungsmethode verwenden. Kein Unterschied zum schweizerischen Standardverfahren besteht jedoch für die Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken und operationellen Risiken.

3. Institutsspezifische, interne Verfahren für Kreditrisiken und operationelle Risiken: Gourmet-Menu der Spitzenklasse – Gast kocht selbst unter Aufsicht des Kücheninspektors

Zugeschnitten auf international tätige Grossbanken mit hoch entwickeltem Risikomanagement. UBS und Credit Suisse Group auf fortgeschrittenen Verfahren, Advanced Internal Ratings Based Approach (A-IRB) für Kreditrisiken und Advanced Measurement Approaches (AMA) für operationelle Risiken. Einfachere Variante für Kreditrisiken, Foundation Internal Ratings Based Approach (F-IRB), denkbar für wenige grössere inländische Universalbanken. Sehr anspruchsvoll und aufwendig.

IRB und AMA sind die grossen Neuerungen von Basel II. Der Basler Ausschuss ist noch immer mit Nachbesserungen und Verfeinerungen an den komplexeren, institutsspezifischen Verfahren für Kreditrisiken von Basel II beschäftigt und will etwa im Mai 2006 die definitive Höhe der Risikogewichte (Kalibrierung) festlegen.⁴ Die Krux des IRB-Verfahrens liegt darin, dass die Aufsichtsbehörden die regulatorischen Eigenmittelanforderungen zwar auf bankinterne Schätzungen des Kreditrisikos abstützen möchten, diese jedoch nicht unbesehen übernehmen wollen. Das interne Verfahren soll möglichst risikosensitiv sein, aber trotzdem eine ausreichend solide, vorsichtige Eigenkapitalausstattung ergeben und Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Genehmigungsstandards vermeiden. Die Banken wiederum drängen darauf, dass die ausgefeiltesten Methoden des Risikomanagements aufsichtsrechtlich anerkannt und bei günstigem Risikoprofil mit einer weiteren Reduktion der Eigenmittelanforderungen belohnt werden. Dieses Spannungsfeld führt zwangsläufig zu einer immer komplexeren Regulierung mit umfangreichen qualitativen und quantitativen Standards. Für meinen Geschmack wird das Dogma der Risikosensitivität zu weit getrieben: für interne Bedürfnisse des Risikomanagements mag dies sinnvoll sein, für regulatorische Zwecke hingegen wird es unpraktikabel.

Die gute Nachricht bezieht sich auf die nationale Umsetzung: Der Basler Ausschuss hat für das IRB-Verfahren alles im Detail geregelt. Man braucht also das Rad nicht auf der nationalen Ebene neu zu erfinden. Im Grunde genommen genügt ein Verweis auf das Basler Regelwerk, alles Andere lässt sich in der praktischen Anwendung pragmatisch lösen, solange kein Massenandrang zu erwarten ist. Anspruchsvoll ist hingegen die Genehmigung und Validierung der einzelnen bankinternen Verfahren. Dafür braucht es ausgewiesene und erfahrene Fachspezialisten. Diese zu gewinnen und zu erhalten ist für eine Bundesbehörde keine Selbstverständlichkeit.

Unser Hauptaugenmerk gilt den beiden schweizerischen Grossbankkonzernen, welche die fortgeschrittensten Verfahren anstreben, die nach dem Basler Fahrplan erst Anfang

⁴ vgl. Jahresbericht 2004 S. 96 f.



2008 zugelassen sind. Wie viel Eigenmittel sie unter Basel II halten müssen, werden wir aufgrund der vom Basler Ausschuss im vierten Quartal 2005 vorgesehenen quantitativen Berechnungsstudie (QIS 5) und nach der definitiven Kalibrierung des internationalen Mindeststandards sehen. Eine massive Reduktion der Eigenmittel steht aber sicher nicht auf unserem Menüplan. Ein pragmatisches Angebot halten wir Töchtern ausländischer Banken bereit.⁵

4. Zweigniederlassungen ausländischer Banken: Cassis-de-Dijon

Wenn eine Bank mit Hauptsitz im Ausland eine – rechtlich unselbständige – Zweigniederlassung in der Schweiz betreibt, untersteht sie den schweizerischen Eigenmittel- und Klumpenrisikovorschriften nicht.⁶ Anwendbar sind vielmehr die am ausländischen Hauptsitz geltenden Regeln, also die dortige Version von Basel I und später Basel II. Das gilt erst recht für das in der Schweiz nicht bewilligungspflichtige Erbringen grenzüberschreitender Bankdienstleistungen ohne eigene physische Präsenz in der Schweiz. Man sagt dem auch das Cassis-de-Dijon-Prinzip oder Herkunftslandprinzip. Ich erwähne das nur deshalb, weil sonst in der innenpolitischen Debatte ein Think Tank auf die Idee kommen könnte, wir müssten erst noch das Cassis-de-Dijon-Prinzip im Bankensektor einführen, um das Land mit angeblich günstigeren Bankdienstleistungen zu beglücken und damit aus seiner Wachstumsschwäche zu erlösen. Diese Grundsätze gelten bei uns bereits seit mehr als 20 Jahren.⁷

Der Titel meines Referates ist keine Übertreibung. Es gibt bei der schweizerischen Umsetzung von Basel II wirklich Menüs für jeden Geschmack. Aber differenzierte Regulierung hat ihren Preis. Das Volumen des Regulierungswerkes nimmt gewaltig zu, so dass es in der bisherigen Bankenverordnung keinen Platz mehr findet, sondern in eine eigenständige Verordnung für Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften umplatziert werden muss. Effiziente und marktnahe Regulierung misst sich jedoch nicht an der Anzahl Verordnungsartikel oder Randziffern von Rundschreiben. Für das einzelne Institut ist nur ein Bruchteil davon relevant und nur dieser muss seinen individuellen Bedürfnissen entsprechen, egal welche exotischen Speisen und auserlesenen Weine sonst noch auf der Karte stehen. Anspruchsvoll ist das Nebeneinander hingegen für die Aufsichtsbehörde und die spezialgesetzlichen Prüfgesellschaften. Sie müssen alle Menüs beherrschen, Fragen zum korrekten Genuss beantworten und mehrere Rezepte à jour halten. Ein Mittel zur Reduktion des Aufsichtspersonals ist differenzierte Regulierung also sicher nicht. Aber selbst das fällt kaum ins Gewicht, wenn eine umfassende Kosten/Nutzen-Analyse angestellt würde. Realistischerweise werden uns die Ökonomen eine solche Analyse frühestens in ein paar Jahren liefern können, wenn der Regulierungszug längst unterwegs ist.

⁵ vgl. Jahresbericht 2004 S. 20 f.

⁶ Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die ausländischen Banken in der Schweiz vom 21. Oktober 1996 (Auslandbankenverordnung, SR 952.111)

⁷ Art. 2 der Auslandbankenverordnung vom 22. März 1984 (AS 1984 604)