

Kommentare zu Basel II

Grundsätzliche Bemerkungen zu den Eigenmittelanforderungen unter Basel II

1. Synchrone Einführung mit der EU

Zurzeit wird in der EU die Übernahme der Basel II-Vorgaben in eine Richtlinie diskutiert. Es zeichnet sich ab, dass das europäische Regelwerk in einigen Punkten die Minimalvorgaben des Basler Ausschusses unterschreiten wird. So sollen z.B. Lebensversicherungspolizen zur Kreditrisiko-Mitigation anerkannt, die Risikogewichte von Private Equity in allen Ansätzen reduziert und ein Risikogewicht von 0 % für intra-gruppen Transaktionen eingeführt werden. Der Europäische Bankenverband geht davon aus, dass die USA noch substantielle Änderungen an den Empfehlungen des Basler Ausschusses anbringen werden, und die EU diese in ihre Richtlinie einfließen lassen wird.

Die Eidg. Bankenkommission stellte sich bis anhin auf den Standpunkt, dass sie die Einführung der Empfehlungen der Basel II-Vorgaben mit der Entwicklung in der EU synchronisieren will. Dies sollte nicht nur in zeitlicher, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht gelten.

Wir schlagen vor, dass die gemeinsame Arbeitsgruppe die EU-Richtlinie und insbesondere die Umsetzung in den wichtigen Ländern wie Grossbritannien und Deutschland studiert und das Schweizer Regelwerk anpasst, wenn die ausländischen Regulatoren ihren nationalen Banken Wettbewerbsvorteile in Form einräumen. Anpassungen des Schweizer Regelwerkes sollten dann erfolgen, wenn andernfalls eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Schweizer Banken resultieren würde.

2. Lombard Lending Business Characterisation

Tochtergesellschaften ausländischer Banken, welche den IRB-Approach gruppenweit anwenden, wünschten eine Charakterisierung des Lombard Lending Business. Ausländische Banken haben oft nur rudimentäre Kenntnisse über die Grundzüge dieses Geschäftes. Eine von der Eidg. Bankenkommission mitgetragene oder zumindest anerkannte Beschreibung der Charakteristiken des Lombard Lending Business würde die Position der Schweizer Tochtergesellschaften stärken. Das Anliegen wurde anlässlich einer Aussprache zwischen betroffenen Banken und Mitarbeitern des Sekretariats der Eidg. Bankenkommission besprochen.

Unser Verband unterbreitete dem Sekretariat der Eidg. Bankenkommission einen entsprechenden Vorschlag, den wir dieser Stellungnahme beilegen. Wir schlagen vor, die Charakterisierung zu bereinigen und in geeigneter Form – etwa in den Mitteilungen der Eidg. Bankenkommission zu Basel II oder einem möglichen Bericht – zu veröffentlichen.

3. Eigenmittelanforderung unter Pillar II

Die Eidg. Bankenkommission will den Banken Eigenmittelanforderungen auferlegen, welche über die Mindestanforderungen hinausgehen. Im Bericht wird auf die bisher bewährte Praxis der Bankenkommission verwiesen, die eine 20%-ige Überdeckung fordert. Leider verzichtet der Bericht darauf klarzustellen, warum die Praxis als bewährt qualifiziert werden darf. Es geht aus den Ausführungen nicht hervor, in welchen Situationen diese zusätzliche Anforderung unter dem Aspekt des Anleger- und Systemschutzes wirklich relevant waren. U.W. trat bisher kein Fall ein, in dem Anleger und Schuldner einer Bank zu Schaden gekommen wären, hätten nur die international üblichen Vorschriften eingehalten werden müssen. Für die Notwendigkeit eines

generellen Zusatzpuffers gibt es weder empirische noch wissenschaftliche Gründe. Auch ist die rechtliche Basis für diesen generellen Aufschlag schwach. Art. 4 Abs. 3 BankG sieht nur eine Erhöhung der minimalen Eigenkapitalvorschriften in besonderen Fällen vor.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass auch das Committee of European Banking Supervisors in ihrem Bericht "Application of the Supervisory Review Process" vom Juni 2005 feststellte: "capital may not always be the best mitigant of risk." Eine "one-size-fits-all" Erhöhung der Minimalvorschriften wird demnach als ineffizient erachtet.

Die Eidg. Bankenkommission soll auf einen Zuschlag unter Pilar II verzichten, da dessen aufsichtsrechtliche Notwendigkeit aus der bisherigen Erfahrung nicht belegt werden kann.

Eigenmittel- und Risikoverteilungsverordnung

4. Schweizer und Internationaler Standardansatz (Art. 29 E-ERV)

Die Verordnung sieht zwei Ausgestaltungen des Standardansatzes für Kreditrisiken vor. Der eine folgt aus Basel I und behält die nationalen Spezialbestimmungen bei, der andere folgt aus den Vorlagen des Basler Ausschusses und sieht Multiplikatoren vor. Die Höhe der Multiplikatoren wird auf Grund der QIS-CH festgelegt werden.

Art. 29 Abs. 2 legt fest, welche Banken den internationalen Ansatz anwenden dürfen. Die Notwendigkeit dieser Einschränkung ist nicht einsichtig. Die beiden Ansätze sind äquivalent, was die Eigenmittel anbetrifft. Es gibt keinen Grund, das Wahlrecht einzuschränken. Wir stellen zudem fest, dass der Absatz nicht ausreichend klar formuliert ist. Die Arbeitsgruppe ist davon ausgegangen, dass diese Bedingungen einzeln und nicht kumulativ zu verstehen sind. Dies kommt in der jetzigen Formulierung nicht ausreichend zum Ausdruck.

Wir schlagen vor, Art. 29 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

Kreditrisiken

5. Anerkennung von modernen Finanzprodukten als Sicherheiten (EBK-RS 06/.. Kreditrisiken, Rz 118)

Der Bericht hält fest, dass es keinen einheitlichen internationalen Standardansatz geben wird (33/65). International werden viele nationale Varianten nebeneinander existieren, und die Umsetzung von Basel II in den USA und in der EU werden die Diskrepanzen zwischen den einzelnen Ländern noch verstärken.

Die Schweiz kann diesen Freiraum nutzen und die Liste der aufsichtsrechtlichen Standard-Haircuts mit neuen Produkten (Fonds, strukturierte Produkte, etc.) ergänzen. Diese sollten in beiden Standardansätzen anerkannt sein.

Diese Abweichung von den Empfehlungen rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass das Basler Papier in dieser Beziehung schon lange von den Entwicklungen im Markt überholt wurde. Der Einbezug dieser Produkte in das regulatorische Werk wäre nicht eine Umgehung, sondern eine (bitter nötige) Aktualisierung der Vorgaben. Dadurch würden auch die Risikoadäquanz des internationalen Ansatzes verbessert. Die bisher gewonnenen empirischen Erfahrungen haben gezeigt, dass für Banken, welche solche Finanzprodukte im Rahmen des Lombard Lendings verwenden, die Anwendung des internationalen Standardansatzes gegenüber dem nationalen nicht interessant ist.

6. Liste der anerkannten Rating-Agenturen (Rz 4 und Anhang 2)

Die EBK wird nur vier Rating-Agenturen anerkennen.

Wir schlagen vor, dass die Eidg. Bankenkommission auf Antrag der Banken auch andere, durch die jeweiligen Heimaufsichtsbehörden anerkannte Rating-Agenturen bewilligen kann (evtl. mit Einschränkung auf bestimmte Produkte oder Märkte). Zudem sollten die Banken die Rating-Agenturen pro Gegenpartei wählen können.

Operationelle Risiken

7. Zusammenfassen von Geschäftsfeldern mit gleichem Unterlegungssatz im Standardansatz

Aus dem Rundschreiben geht nicht klar hervor, wie die Formulierung "ihre gesamte Tätigkeit den folgenden Geschäftsfeldern zuzuordnen" (Rz 20) verstanden werden muss. Es kann wohl nicht die Meinung sein, dass die die Verpflichtung beinhaltet, jede einzelne Transaktion und Buchung zu kodieren und einem Geschäftsfeld zuzuweisen.

Wir empfehlen, klarzustellen, dass global die Tätigkeiten der Bank zur Festlegung der Geschäftsfelder herangezogen werden können.

Der Standardansatz ist eine Übernahme der Vorgaben des Basler Ausschusses. Eine Bank wird dann gegenüber dem Basisansatz weniger Eigenmittel halten müssen, wenn sie (ausschliesslich oder hauptsächlich) im Privatkunden- und/oder im institutionellen Vermögensverwaltungsgeschäft tätig ist.

Es gibt einige Banken, welche ausschliesslich im Privatkunden- und Vermögensverwaltungsgeschäft tätig sind. Es scheint unzuweckmässig, dass diese die Ertragsindikatoren pro Geschäftsfeld errechnen, das jeweilige Resultat mit 0,12 multiplizieren und das Produkt wieder addieren müssen.

Wir schlagen vor, dass Geschäftsfelder mit gleichem Unterlegungssatz zusammengefasst werden können.

8. In Kraft Treten des RS Operationelle Risiken

Das RS Operationelle Risiken soll auf den 1. Januar 2007 in Kraft tritt. Die qualitativen Grundanforderungen, wie sie in Anhang 1 formuliert sind, müssen daher Ende Dezember 2006 erfüllt sein.

Durch das In-Kraft Treten des Rundschreibens auf den 1. Januar 2007 werden die Banken angehalten, innerhalb eines Jahres die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um die in Anhang 1 formulierten Grundsätze umgesetzt zu haben. Zum heutigen Zeitpunkt haben weder Banken, noch Prüfer noch Aufsichtsbehörden ausreichende Erfahrung, um einzuschätzen, welche Systeme und Prozesse den gestellten Grundanforderungen genügen. Daher können keine klaren Anforderungen definiert werden, wie ein Basel II-compliant Risikomanagement für operationelle Risiken unter Berücksichtigung des risikobasierten Ansatzes aussehen muss. Es ist daher für die einzelnen Banken unmöglich abzuschätzen, wie weit die bisherigen Prozesse, System und Vorkehrungen als mit dem Rundschreiben übereinstimmend sind und welche Änderungen sie vornehmen müssen

Die Erfahrung hat gezeigt, dass in solchen Situationen Banken keine andere Wahl haben, als eine eigentlich zu umfangreiche und damit inadäquate Lösung eines externen Anbieters einzukaufen und einzuführen. Dies ist ein teurer, aber letztlich der einzig sichere Weg, das Risikomanagementsystem mit Sicherheit durch die Prüfer testiert zu erhalten.

Um die Unsicherheit über die prüferischen Vorgaben zu verringern und dem risikoorientierten Ansatz verstärkt zur Durchsetzung zu verhelfen, schlagen wir vor, die Umsetzung der qualitativen Anforderung bis Ende 2007 vorzuschreiben.

Die Banken hätten dann genügend Zeit, ein dem risikobasierten Ansatz genügendes Managementsystem einzuführen. Falls die Eidg. Bankenkommission sicherstellen will, dass die einzelnen Institute rechtzeitig mit der Umsetzung beginnen, könnten sie in der bankengesetzlichen Prüfung 2006 im Sinne eines Zwischenberichts feststellen lassen, welche Risiken als wichtig erachtet werden und welche Risikomanagementvorkehrungen eingeführt werden sollten. Diese können dann in der zweiten Etappe umgesetzt werden. Dieses System würde allen Beteiligten – auch den mit der Prüfung und Abnahme betrauten Personen – die Möglichkeit bieten, Erfahrungen zu sammeln und auf eine effiziente, lösungsbezogene Umsetzung hinzuwirken.

Wir befürworten eine risikobasierte Umsetzung des Rundschreibens und schlagen deshalb vor, den Banken für die Umsetzung der qualitativen Vorgaben ein zusätzliches Jahr einzuräumen.

9. Berechnung der Eigenkapitalforderungen für Operationelle Risiken nach Fusionen, Neuakquisitionen u.ä.

Unter dem Basis- und dem Standardansatz müssen die Eigenkapitalanforderungen auf Grund historischer Werte berechnet werden. Das Rundschreiben ist aber unklar, wie eine Bank verfahren muss nach einer Neuakquisition, einer Fusion, dem Verkauf eines Geschäftszweiges und ähnlichen Veränderungen. Fusionen, Übernahmen, Verkäufen von Geschäftseinheiten etc. sind für unsere Bankengruppe typisch. Die Klärung dieser Frage wird also nicht für einige Sonderfälle erbeten; sie wird auch in Zukunft wesentlich sein.

Wir schlagen vor, das Rundschreiben um eine entsprechende Klärung zu ergänzen.

Offenlegung

10. Kreditrisikodomizil bei Lombardkrediten

Die Offenlegung des Kreditrisikodomizils stellt normalerweise auf den Wohnsitz des Kreditnehmers ab. Diese Regel verfälscht bei den Lombardkrediten die offen zu legende Information. Ein Charakteristikum des Lombardkredits ist gerade die Umwandlung des Kreditrisikos in ein Markt- und Ausfallrisiko des hinterlegten Wertschriftenportfolios.

Angesichts der hohen Qualität der akzeptierten Sicherheiten ist das Ausfallrisiko der hinterlegten Sicherheiten sehr gering. Die Offenlegung des Risikodomizils nun auf die Sicherheiten zu beziehen, ist technisch nicht möglich. Bei einem durch ein Portfolio gedeckten, nur teilweise benutzten Lombardkredites ist es ohne komplexes Modell mit vielen a priori Annahmen gar nicht möglich zu bestimmen, welcher Teil welcher Sicherheit welchem Land zugewiesen werden sollte.

Im Sinne eines gangbaren, pragmatischen Weges schlagen wir vor, als Domizil jenes Land zu bezeichnen, in dem der Gerichtsstand des Lombardkredites ist. Damit wird wiedergegeben, in welchem Land der Lombardkreditvertrag durchgesetzt werden kann. Wir sind der Ansicht, dass diese Information das Risiko am besten kennzeichnet.

Zur QIS-CH

11. Multiplikatoren des internationalen Standardansatzes (S. 21/65)

Die Multiplikatoren für die Anwendung des internationalen Standardansatzes können erst nach Vorliegen der Resultate der QIS-CH festgelegt werden. Wir begrüßen es, dass der Bericht explizit festhält: "Hingegen werden mittels dreier Multiplikatoren die aggregierten Eigenmittelerfordernisse (des internationalen Standardansatzes; unser Einschub) auf die Höhe der entsprechenden Erfordernisse nach dem neuen Schweizer Standard gebracht." (S. 23/65). Wir möchten hiermit auch unserer Hoffnung ausdrücken, dass der Kalibrierungsprozess und die Resultate offengelegt werden, so dass die Resultate nachvollziehbar sind. Wir bedauern, dass der Bericht sich zur Kalibrierungsstrategie, insbesondere den verschiedenen a priori-Vorgaben, nicht klarer äussert.

Wir halten fest, dass der internationale Standard keine höheren Eigenmittel beinhalten wird als der Swiss Finish. Gleichzeitig befürchten wir, dass die Multiplikatoren auf Grund einer "Durchschnittsbank" festgelegt werden. Auf Grund unserer Erfahrungen erwarten wir sehr unterschiedliche Effekte der neuen Vorschriften für die einzelnen Banken des gleichen Geschäftszweiges. Die vorgegebenen Multiplikatoren akzentuieren diese Ungleichgewichte in einer durch die Sache nicht gerechtfertigten Art und Weise.

Wir laden die Eidg. Bankenkommission ein, bei der definitiven Festlegung der Multiplikatorwerte den Einfluss auf Ausreisser genau zu prüfen und ihn durch geeignete Massnahmen (Maximalerhöhungen, Pilar II-Reduktionen) zu korrigieren.

12. Gefahr eines Eigenmittel-Overkills für kleine und mittlere Privatbanken

Die Eigenmittelanforderungen unter Pilar I und Pillar II werden erst nach Abschluss der QIS einigermaßen geschätzt werden können. Wir befürchten, dass sogar Banken, welche im risikoarmen Vermögensverwaltungsgeschäft für Privatkunden tätig sind und heutzutage als hervorragend kapitalisiert gelten, plötzlich mit den neuen Minimalvorschriften in Konflikt geraten können. Je nach Ausgestaltung der Multiplikatoren im Internationalen Standardansatz für Kreditrisiken, und unter Berücksichtigung der Eigenmittelunterlegung der operationellen Risiken und der Pilar II-Auflagen werden Banken, welche auf Grund von speziellen Bilanzpositionen eben nicht einer Durchschnittsbank gleicht, möglicherweise zur Einhaltung sehr stark ansteigender Minimalkapitalanforderungen verpflichtet. Ein solches Resultat würde dem postulierten Ziel der Einführung von Basel II, nämlich eine Erhöhung der Risikoadäquanz, zuwiderlaufen.

Wir schlagen vor, dass im Rahmen von Pilar II Erleichterungen für Banken vorgesehen werden, deren zusätzliche geforderte Mindesteigenmittel gegenüber den heutigen Vorgaben um einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 30%) ansteigen werden. Der Prozentsatz sollte im Rahmen der QIS-CH festgelegt werden.