

Leitet Basel II die Rezession ein?

Basel II ■ Seit Januar 2001, als der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht seine Vorschläge zum neuen Eigenkapital-Accord («Basel II») vorgestellt hat, werden auf schweizerischer wie internationaler Ebene intensive und teilweise sehr kontroverse Diskussionen geführt. Jetzt hat der Ausschuss auf die in zahlreichen Kommentaren geäußerte Kritik reagiert und verschiebt die definitive Fertigstellung des Basler Accords um ein Jahr. Somit ergibt sich die Chance, das vorgeschlagene Eigenkapitalkonzept und die damit verbundenen Folgen eingehender zu analysieren.

DEAN JOVIC UND STEFAN STAUB*

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat im Januar 2001 das zweite Konsultativpapier zum neuen Basler Accord («Basel II») vorgelegt, welches eine fundamentale Revision des aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalkonzepts für Finanzinstitutionen zum Ziel hat. Mit der Überarbeitung des alten Basler Accords von 1988 («Basel I») wird die Zielsetzung verfolgt, die regulatorischen Kapitalvorschriften risikosensitiver zu gestalten und somit Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung des Risikomanagements zu setzen. Das neue Basler Kapitalkonzept besteht aus den drei sich gegenseitig verstärkenden Säulen Mindestkapitalanforderungen («Pillar 1»), Überwachungsprozess der Aufsichtsbehörden («Pillar 2») sowie Marktdisziplin («Pillar 3») und zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass eine ganze Fülle von Risikomanagement-Aspekten z.T. sehr detailliert thematisiert werden: Kreditrisikomanagement, Kreditsicherheiten, Asset- & Liability-Management (ALM), Securitisation, operationelle Risiken, Risk Reporting etc. Mit dem «IRB-Ansatz» wird die aufsichtsrechtliche Anerkennung bankinterner Rating-Systeme anvisiert. Der Ausschuss schlägt zwei Varianten vor: Beim IRB-Basisansatz («Foundation IRB») können Banken, welche die Mindestkriterien erfüllen, ihre eigenen Schätzungen der Ausfallwahrschein-

lichkeiten von Schuldern verwenden. Zusätzliche Risikofaktoren wie «Loss Severity» oder «Expected Exposure at Default» fließen durch Anwendung vorgegebener Standardschätzungen in die Kapitalberechnung ein. Für diejenigen Banken, die in der Lage sind, für diese beiden Risikofaktoren ebenfalls akzeptierte bankeigene Schätzungen vorzuweisen, steht der fortgeschrittene IRB-Ansatz («Advanced IRB») zur Verfügung. Die neu vorgeschlagene Mindestkapitalregelung für operationelle Risiken sieht vor, dass Banken aus drei Eigenmittel-Unterlegungsmethoden, welche sich in Komplexität und Risikosensitivität unterscheiden, auswählen können. Grundsätzlich besteht überall dort, wo die Banken aus mehreren Unterlegungsmethoden auswählen können, die Absicht, die Wahl einer komplexeren und damit auch aufwändigeren Variante mit dem Anreiz von tieferen Eigenmittelanforderungen zu verknüpfen.

Die Kritik an «Basel II»...

Seit der Veröffentlichung der umfangreichen Vorschläge zu «Basel II» im Januar 2001 haben unzählige Konferenzen, Seminare, Vorträge und Gespräche zwischen Banken, Vertretern von Aufsichtsbehörden, Beratern etc. stattgefunden. Sowohl in der Schweiz

wie auch international wurden intensive und teilweise sehr kontroverse Diskussionen geführt. Zudem hat der Basler Ausschuss im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens über 250 Kommentare zum neuen Regelwerk erhalten und diese auf dem Internet zur Verfügung gestellt (vgl. Kasten). Im Zuge dieser Konsultationsphase wurde klar, dass der Zeitplan zur Implementierung von «Basel II» angesichts der Komplexität der Thematik zu ambitiös ist. Im weiteren wurden verschiedene konzeptionelle Aspekte des neuen Kapital-Accords bemängelt: Im Zentrum der Kritik steht die geplante Einführung einer eigens für operationelle Risiken vorgesehenen Eigenmittelunterlegung, dies vor dem Hintergrund, dass bei operationellen Risiken die Schwierigkeiten schon bei der Definition beginnen. Noch weitaus anspruchsvoller ist die quantitative Messung: dieser Umstand stellt aus aufsichtsrechtlicher Sicht deshalb ein Problem dar, weil die Quantifizierung einer Risikokategorie eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines (ökonomischen oder auch regulatorischen) Eigenkapitalkonzepts darstellt.

...führte zur Änderung des Fahrplans...

Der ursprüngliche, im Januar 2001 vorgelegte Zeitplan sah vor, die Vernehm-

* Dr. Dean Jovic ist Vice President und Head Risk Consulting bei AlmaxinJaeger, a SunGard Company, St.Gallen. Stefan Staub ist Sales Manager bei SunGard Trading and Risk Systems, Zürich.

lassungsphase bis Mai 2001 abzuschließen, die eingegangenen Kommentare zu verarbeiten und den neuen Kapital-Accord bis Ende 2001 definitiv zu verabschieden. Dies hätte bedeutet, dass die entsprechenden Vorschriften in der Schweiz ab 2004 in Kraft getreten wären. Nun wurde die definitive Fertigstellung von «Basel II» um ein Jahr verschoben: Man beabsichtigt, die zahlreichen Kommentare und Änderungsvorschläge genau zu analysieren, im Jahr 2002 ein revidiertes Kapitalkonzept vorzulegen und anschliessend erneut eine Vernehmlassung durchzuführen. Damit könnten die «Basel II»-Richtlinien im Jahr 2005 in der Schweiz Gültigkeit erlangen.

... und einer Neubeurteilung von wesentlichen Aspekten

Der Basler Ausschuss hält nach wie vor an der 3-Säulen-Architektur sowie dem Ziel einer Erhöhung der Risikosensitivität von regulatorischen Eigenmittelbestimmungen fest. Zudem sollen eigenkapitalmässige Anreize für diejenigen Banken zum Tragen kommen, welche sich für aufwändigere Verfahren zur Risikomessung entscheiden. Allerdings hat der Ausschuss nun aufgrund der Kritik an «Basel II» seine Haltung in wichtigen Fragen geändert: Der für das operationelle Risiko vorgesehene, als viel zu hoch angesehene Unterlegungssatz von 20% soll gesenkt werden. Im Bereich des IRB-Ansatzes ist man nun der Meinung, dass die Kalibrierung des Basisansatzes («Foundation IRB») sowohl im Falle von Unternehmenskrediten wie auch für Retail-Portfolios zu weiteren Reduktionen führen muss. Zudem sind weitere Anstrengungen notwendig, um sicherzustellen, dass eine vernünftige, nicht zu restriktive Behandlung von Krediten an KMU's gewährleistet ist; auch hier ist – im Vergleich zu den Vorschlägen vom Januar 2001 – mit Reduktionen bei den Eigenkapitalanforderungen zu rechnen.

Starke Vorbehalte der deutschen Kreditwirtschaft

Auch die deutsche Kreditwirtschaft hat sich kürzlich für nachhaltige Änderungen am Basler Kapitalkonzept eingesetzt. Die Eigenmittelquoten deutscher Unternehmen, welche vielfach weniger als 15% betragen, fallen im internatio-

nen Vergleich relativ bescheiden aus. Dies führt tendenziell zu einem erhöhten Kreditrisiko, was sich bei genauer Beurteilung der Bonität in einem schlechteren Rating der Gegenpartei niederschlagen kann. Die erhöhten Kosten für die resultierende zusätzliche Eigenmittelunterlegung dürften die Banken auf die Unternehmen überwälzen. Darunter leiden in erster Linie kleine und mittlere Unternehmen, die möglicherweise auch nicht mehr ausreichend Kredite erhalten. Grosse Unternehmen kennen dieses Problem nicht, weil sie über ein Rating einer anerkannten Rating-Agentur verfügen und somit im «Basel II»-Konzept nach anderen Massstäben behandelt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft an «Basel II» zu werten, welche zum Ausdruck bringt, dass für die Anwendung interner Ratings zu hohe Risikogewichtungen vorgesehen sind. Dies und die Tatsache, dass im «Basel II»-Vorschlag operationelle Risiken neu zu unterlegen sind, könnte die Eigenkapitalanforderungen in die Höhe treiben.

Zahlreiche Fragezeichen bei den operationellen Risiken

Die Behandlung der operationellen Risiken im «Basel II»-Vorschlag muss kritisch hinterfragt werden: Neben zahlreichen noch offenen Fragen, die sich bei der Definition dieser Risikoart sowie der Gestaltung der entsprechenden Unterlegungsmethoden ergeben, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Eigenmittelregulierung als Antwort auf die komplexe Aufgabe der Bewältigung operationeller Risiken genügt.

Eindrücke aus dem laufenden Konsultationsverfahren

Wer den seit Januar 2001 laufenden Konsultationsprozess aufmerksam verfolgt hat, konnte eine Reihe von interessanten Feststellungen zum Thema «Basel II» machen:

- *Unterschiedliches Tempo:* die amerikanischen Aufsichtsbehörden haben die Arbeiten an «Basel II» sehr schnell vorangetrieben. Die europäischen Bankenaufsichtsbehörden sind sowohl vom Tempo wie auch von der inhaltli-

chen Komplexität überrascht worden.

- *Unterschiedliche Verbreitung externer Ratings:* In den USA sind externe Kreditratings weit verbreitet während zahlreiche europäische Unternehmen über kein externes Rating verfügen. Das Standardverfahren kommt deshalb in Europa und im speziellen in der Schweiz nur eingeschränkt zum tragen.
- *Unterschiedlicher Entwicklungsstand* zwischen dem Management von Kredit- und operationellen Risiken: Sowohl beim Risikomanagement der Banken in der Praxis wie auch bei der Beurteilung der konzeptionellen Ausgereiftheit im «Basel II»-Vorschlag ist die Behandlung von Kreditrisiken viel weiter fortgeschritten als die Thematik der operationellen Risiken.
- Das Vorgehen des Basler Ausschusses wirft auch *grundsätzliche Fragen* auf: einerseits soll eine Erhöhung der Risikosensitivität und damit eine Senkung der Kapitalanforderungen für Banken mit guten Risiken erreicht werden. Andererseits ist aber generell nicht von einer Reduktion des gesamten Eigenkapitalerfordernisses für die Banken auszugehen: potentiellen Kapitalersparnissen im Kreditbereich stehen neue Eigenmittelanforderungen aufgrund des operationellen Risikos gegenüber.

Zu den positiven Auswirkungen von «Basel II» gehört sicherlich die nun stärkere Fokussierung auf das Operational Risk Management, dem in der Vergangenheit viel zu wenig Rechnung getragen wurde. Zudem hat die Diskussion um die IRB-Ansätze klar gezeigt, dass interne Ratingsysteme auch für kleinere und mittlere Banken eine hohe Priorität haben. Diese sollten im Rahmen von «Basel II» nicht nur zu tieferen Eigenmittelanforderungen führen, sondern ermöglichen vielmehr ein markant verbessertes Risikomanagement, was sowohl im Interesse der Banken wie der Aufsichtsbehörden liegt. ■

Was sagen die Schweizer Banken zu «Basel II»?

Unter den über 250 Kommentaren zum Konsultativpapier «Basel II» vom Januar 2001 (vgl. hierzu www.bis.org) ist auch die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung zu finden.

Grundsätzliche Übereinstimmung besteht in folgenden Punkten:

- Risikosensitivere Kapitalunterlegung basierend auf bankinternem Risikomanagement
- Prinzip der drei sich gegenseitig verstärkenden Säulen
- Qualitativer Ansatz in Säule 2 unter Einschluss der Zinsänderungsrisiken im Bankenbuch
- Verstärkte Markttransparenz im Rahmen der 3. Säule unter Beachtung vernünftiger Umsetzungskosten, Konzentration auf wesentliche Informationen und Übereinstimmung mit verbreiteten Buchführungsvorschriften
- Anreiz zur Verbesserung der Risikomanagementfunktion basierend auf einer Auswahl von Ansätzen unterschiedlicher Komplexität

Die wichtigsten Bedenken betreffen folgende Punkte:

- Generell zu hohe Kapitalanforderungen, speziell im für die Schweiz zentralen Hypothekar- und Lombardkreditgeschäft
- Zweifelhafte Kalibrierung der IRB-Ansätze unter der fragwürdigen Prämisse, der mit rudimentären Ansätzen berechnete bisherige Kapitalumfang sei grundsätzlich aufrechtzuerhalten
- Banken soll die Möglichkeit offen stehen, nebst Kreditratings von externen Rating-Agenturen auch solche von anderen Banken zu verwenden, sofern diese von der Aufsichtsbehörde akzeptiert wurden
- Angestrebte Wettbewerbsgleichheit unter den Banken verschiedener Länder bedarf weiterer Ausführungen zur 2. und 3. Säule. Darüber hinaus ist das Regelwerk weiterhin nicht auf alle relevanten Finanzinstitutionen anwendbar, was auch unter dem Aspekt der Sicherheit und Stabilität im Finanzsystem bedeutungsvoll ist
- Fragwürdige Kapitalunterlegung für operationelle Risiken: Sowohl die Definition als auch die Methodologie halten elementaren Kriterien für regulatorische Zwecke nicht stand
- Die diversen noch offenen Punkte bedürfen der fortlaufenden Zusammenarbeit zwischen dem Basler Ausschuss und der Bankindustrie, wozu weitere Konsultativpapiere notwendig sind